

TARTU ÜLIKOOL

ÕIGUSTEADUSKOND

Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Katrin Pajula

**AMETNIKE DISTSIPLINAARVASTUTUSE REGULATSIOON UUES AVALIKU  
TEENISTUSE SEADUSES SENISE KOHTUPRAKTIKA VALGUSES**

Magistritöö

Juhendaja

Professor Kalle Merusk

Tartu

2014

## Sisukord

Sissejuhatus .....	5
1. Avalik teenistus ja avalikud teenistujad .....	8
1.1. Avalik teenistus ja avalikud teenistujad enne 01.04.2013 .....	8
1.2. Avalik teenistus ning ametnikud ja töötajad alates 01.04.2013 .....	10
1.3. Avalikus teenistuses töötavate isikute eristamise tähtsus .....	11
1.4. Avaliku teenistuse eireregulatsioonid .....	12
2. Distsiplinaarvastutuse mõiste ja olemus, selle koht teiste vastutuse liikide kõrval ning distsiplinaarvastutuse ja –õiguse eesmärgid .....	17
2.1. Distsiplinaarvastutuse mõiste ja olemus .....	17
2.2. Distsiplinaarvastutuse koht teiste vastutuse liikide kõrval .....	18
2.3. Distsiplinaarvastutuse ja distsiplinaarõiguse eesmärgid .....	20
3. Distsiplinaarõiguse mõiste ja liigid .....	22
3.1. Distsiplinaarõiguse mõiste .....	22
3.2. Materiaalne distsiplinaarõigus .....	22
3.2.1. Ametnike kohustused ja nende allikad .....	22
3.2.1.1. Ametnike kohustuste allikad .....	22
3.2.1.2. Ametnike kohustused .....	23
3.2.2. Distsiplinaarsüütegu .....	25
3.2.3. Distsiplinaarkaristused .....	29
3.3. Formaalne distsiplinaarõigus .....	31
4. Distsiplinaarvastutus kohtupraktikas .....	34
4.1. Distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja formaalne õiguspärasus .....	34
4.1.1. Äraakuulamis põhimõte .....	34

4.1.1.1. Juhtumid, mil tuvastati ärakuulamis põhimõtte rikkumine.....	34
4.1.1.2. Juhtumid, mil ei tuvastatud ärakuulamis põhimõtte rikkumist.....	39
4.1.1.3. Järeldused.....	41
4.1.2. Distsiplinaarkaristuse määramise tähtaeg.....	42
4.1.2.1. Tähtaja kulgemise üldreegel ja erandid ning tähtaja algus.....	42
4.1.2.2. Tähtaja arvutamine, sh tähtaja peatumise korral.....	45
4.1.2.3. Järeldused.....	48
4.1.3. Põhjendamiskohustus distsiplinaarasjades .....	49
4.1.3.1. Vead distsiplinaarkaristuse määramise õiguslikus ja faktilises aluses ning nende seostamises.....	49
4.1.3.2. Vastuolud süüteo kirjelduse ja õigusliku aluse vahel.....	51
4.1.3.3. Erinormid TDVS § 11 lg 2 p-d 2 ja 3.....	52
4.1.3.4. Distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjas kaalutluste märkimata jätmine.....	52
4.1.3.5. Distsiplinaarkaristuse valiku põhjendamine muus dokumendis või kohtumenetluses ning määratlemata õigusmõistete sisustamine.....	54
4.1.3.6. Järeldused.....	56
4.2. Distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja materiaalne õiguspärasus .....	58
4.2.1. Sisulised vead distsiplinaarsüütegude omistamisel .....	58
4.2.1.1. Ametnikul puudus legaalne kohustus töötada.....	58
4.2.1.2. Distsiplinaarmenetluses seletuse andmisest keeldumine või seletuses valeandmete esitamine.....	59
4.2.1.3. Süü puudumine.....	59

4.2.1.4. Järeldused.....	61
4.2.2. Kaalutusvead distsiplinaarkaristuse määramisel .....	63
4.2.2.1. Oluliste asjaolude arvestamata ja kaalumata jätmine.....	63
4.2.2.2. Asjassepuutumatute asjaoludega arvestamine.....	65
4.2.2.3. Järeldused.....	67
4.2.3. Õiguse üldpõhimõtted .....	69
4.2.3.1. Proportsionaalsuse põhimõte.....	69
4.2.3.2. Topeltkaristamise keelu rikkumine.....	71
4.2.3.3. Järeldused.....	72
Kokkuvõte .....	73
Summary .....	77
Kasutatud allikate loetelu .....	82

## Sissejuhatus

Esmalt olgu märgitud, et distsiplinaarvastutust on varem kohaldatud ka eraõiguslikes töösuhetes, millele viitab ühe käesolevas töös olulise õigusakti nimetus – töötajate distsiplinaarvastutuse seadus (TDVS)<sup>1</sup>, kuid alates 01.07.2009 töötajaid enam distsiplinaarvastutusele ei võeta.<sup>2</sup> Kuigi praegusel ajal võivad distsiplinaarvastutust kanda ka näiteks advokaadid<sup>3</sup> ning avalik-õiguslike ametite kandjad (kohtutäiturid ja notarid)<sup>4</sup>, on autor käesolevas töös keskendunud ametnike distsiplinaarvastutusele.

Magistritöö teema on aktuaalne seoses 01.04.2013 jõustunud uue avaliku teenistuse seadusega (ATS.u)<sup>5</sup> ning sellega kaasnenud muudatustega teistes avalikku teenistust reguleerivates seadustes. Töö eesmärgiks on välja selgitada, milliseid olulisemaid muudatusi tõi ATS.u kaasa ametnike distsiplinaarvastutuse regulatsioonis ning kas uus reeglistik on vanast otstarbekam, sh kas sellega kaitstakse tõhusamalt ametnike õigusi, kas see kõrvaldab kuni 31.03.2013 kehtinud vana avaliku teenistuse seaduse (ATS.v)<sup>6</sup> alusel kohtupraktikas tekkinud distsiplinaarvastutuse probleemid ja kas ning millises ulatuses on senine kohtupraktika kohaldatav ka edaspidi.

Eelnevast nähtub, et autor ei püüa uut distsiplinaarvastutuse regulatsiooni detailideni analüüsida, vaid käsitleb selle probleemsemaid kohti. Uue distsiplinaarvastutuse regulatsiooni otsast lõpuni käsitlemine ei ole ka vajalik, sest ülevaade avaliku teenistuse seaduses sisalduvast distsiplinaarvastutuse regulatsioonist on antud nimetatud seaduse käsiraamatus.<sup>7</sup> Kuna aga ATS.u käsiraamat on pigem keskendunud uue regulatsiooni selgitamisele kui selle kritiseerimisele, leiab autor, et distsiplinaarvastutuse regulatsiooni kohta on veel nii mõndagi öelda. Seetõttu ongi autor võtnud abiks senise kohtupraktika ning analüüsinud küsimusi, mida uus reeglistik ehk pealiskaudsel vaatlusel ei tekita, kuid millele võib jälile jõuda kohtupraktika abil.

---

<sup>1</sup> RT I 1993, 26, 441; RT I, 06.07.2012, 1.

<sup>2</sup> Kuni 30.06.2009 kehtinud Eesti Vabariigi töölepingu seadus (TLS; RT 1992, 15, 241; RT I 2009, 11, 67) nägi veel viitega TDVS-ile ette distsiplinaarvastutuse kohaldamise töötajatele, samas kui 01.07.2009 jõustunud TLS (RT I 2009, 5, 35; RT I, 22.12.2012, 15) enam töötajale distsiplinaarvastutuse kohaldamist ei võimalda. Ka TDVS § 1 sätestab alates 01.07.2009, et antud seadust töölepingulistele suhetele ei kohaldata.

<sup>3</sup> Advokatuuriseaduse § 19. – RT I 2001, 36, 201; RT I, 21.12.2012, 1.

<sup>4</sup> Kohtutäituri seaduse §-d 56–66. – RT I 2009, 68, 463; RT I, 31.01.2014, 6. Notari distsiplinaarvastutuse seadus. – RT I 1995, 75, 1322; RT I, 14.03.2011, 3.

<sup>5</sup> RT I, 26.03.2013, 5.

<sup>6</sup> RT I 1995, 16, 228; RT I, 28.06.2012, 1.

<sup>7</sup> K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Tallinn: Justiitsministeerium 2013, lk 221-247. Arvutivõrgus: [www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/avaliku\\_teenistuse\\_seaduse\\_kasiraamat.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat.pdf) (24.04.2014).

Autor leidis ka ühe distsiplinaarvaidluste alase kohtupraktika analüüsi<sup>8</sup>, mis on pärit 2011. aastast ning mis põhineb Riigikohtu lahenditel, aga ka alama astme kohtute lahenditel ajavahemikust 01.01.2009 kuni 01.07.2011. Käesolev magistritöö erineb nimetatud kohtupraktika analüüsist nii ajaliste piiride kui käsitluse poolest. Autor on magistritöö jaoks läbi töötanud nii olulisemad distsiplinaarvastutuse alased Riigikohtu lahendid kui ka halduskohtute ning ringkonnakohtute jõustunud lahendid alates 2006. aastast. Lisaks, kuna viidatud analüüs valmis 2011. aastal, siis käesoleva töö tegemise ajaks on kohtupraktika paari aasta jooksul tehtud lahendite võrra rikkam. Samuti on käesoleva töö teemade valik ning küsimuste püstitus üsnagi erinev, mis tuleneb juba sellest, et autoril on võimalik kohtupraktikat kõrvutada ka uue distsiplinaarvastutuse regulatsiooniga. Seega leiab autor, et tal on olemasolevale 2011. aasta kohtupraktika analüüsile paljutki lisada. Mõistagi võivad osad käesolevas töös kasutatud Riigikohtu lahendid, aga ka alama astme kohtute lahendid perioodist 01.01.2009 kuni 01.07.2011 langeda kokku viidatud kohtupraktika analüüsis kasutatutega. Seda põhjusel, et teatud lahendid on niivõrd olulised, et neist ei saa mistahes distsiplinaarvastutuse alast tööd kirjutades mööda vaadata.

Enne distsiplinaarvastutuse olemuse juurde liikumist tuleb kõigepealt selgeks teha, kes on need isikud, kelle distsiplinaarvastutusele võtmisest käesolevas töös kirjutatakse. Seetõttu käsitleb autor töö esimeses peatükis avalikku teenistust ja distsiplinaarvastutuse subjekte ehk ametnikke nii ATS.v kui ka ATS.u kohaselt, ning neile kohaldatavaid eriseaduseid. Uurimisküsimuseks on, kas ja kuivõrd muutis uus avaliku teenistuse seadus seda, milliseid ametnikke saab distsiplinaarvastutusele võtta ning millistest õigusaktidest tuleb avaliku teenistuse eri liiki ametnike distsiplinaarvastutuse puhul juhinduda.

Teises peatükis käsitletakse distsiplinaarvastutuse mõistet ja olemust, selle kohta teiste vastutuse liikide kõrval, samuti distsiplinaarvastutuse ja -õiguse eesmärgid. Peatükk on vajalik distsiplinaarvastutuse olemuse avamiseks ning selle rolli mõistmiseks, sest ilma nende teadmisteta ei ole adekvaatse töö kirjutamine mõeldav. Distsiplinaarvastutuse mõtte ja eesmärkide käsitus võimaldab töö edaspidistes osades hinnata, kas distsiplinaarvastutuse regulatsioon toetab selle eesmärgi.

Kolmandas peatükis käsitletakse distsiplinaarõigust, mis jaguneb materiaalseks ja formaalseks distsiplinaarõiguseks. Materiaalse distsiplinaarõiguse kohta käivas alapeatükis käsitletakse distsiplinaarvastutuse keskseid mõisteid, mis ongi distsiplinaarvastutuse sisuks. Formaalsel

---

<sup>8</sup> L. Kanger. Distsiplinaarvaidlused avalikus teenistuses. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus 2011. Arvutivõrgus: [www.riigikohus.ee/vfs/1139/Teenistusvaidlused\\_L\\_Kanger.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1139/Teenistusvaidlused_L_Kanger.pdf) (02.05.2014).

distsiplinaarõigust käsitlevas alapeatükis analüüsitud õigusnormide valik lähtub aga enamasti käesoleva töö neljandast peatükist. Nimelt kuna töö suurim mõte on siduda omavahel senine kohtupraktika ning ka uus distsiplinaarvastutuse regulatsioon, siis kohtupraktikast aru saamise lihtsustamiseks ning sellest järelduste tegemiseks toob autor distsiplinaarmenetluse regulatsioonist välja just need sätted, millega kohtupraktikas rohkem opereeritakse. Näiteks ei näe autor erilist põhjust distsiplinaarmenetluse regulatsiooni juures käsitleda distsiplinaarkaristuse määramise pädevuse küsimust, sest praktikas pädevusega probleeme tekkinud ei ole. Samas pühendab autor distsiplinaarkaristuse määramise tähtaega puudutavatele sätetele rohkem tähelepanu, kuna nende rakendamine on olnud problemaatiline.

Neljanda peatüki on autor üles ehitanud kohtupraktikas esinenud olulisemate distsiplinaarvastutuse probleemide alusel. Kuna distsiplinaarkaristuse määramise käskkiri on haldusakt, lähtuvad alapeatükkide jaotused sellest, et eristatakse haldusakti formaalset ja materiaalist õiguspärasust. Nende õiguspärasuse tahkude alla mahutub veel omakorda erinevaid tegureid, mis mängivad rolli haldusakti materiaalse ja formaalse õiguspärasuse hindamisel. Iga alapeatüki alajaotuse järel tehakse kokkuvõtte käsitletud probleemist ning samuti järeldused sellest, kuidas uus distsiplinaarvastutuse regulatsioon vana kohtupraktikaga suhestub.

Töö kirjutamisel on kasutatud nii dogmaatilist, võrdlev-analüütilist kui ka ajaloolist meetodit. Tähtsaim osa on avaliku teenistuse seaduse regulatsiooni ning vähemal määral teiste seaduste regulatsioonide analüüsil ning võrdlusel. Samas ei ole piiratud vaid kehtiva õiguse uurimisega, vaid kehtivaid seadusi on võrreldud varasematega ning vähesel määral on analüüsitud ka distsiplinaarvastutuse regulatsiooni ajalugu. Töö kirjutamisel on kasutatud nii teoreetilist kirjandust kui kohtupraktikat. Kirjandusest on kasutatud Eesti õiguskirjandust, aga ka saksakeelset germaani õigust puudutavat kirjandust. Vähesel määral sai autor kasutada ingliskeelset kirjandust.

## 1. Avalik teenistus ja avalikud teenistujad

### 1.1. Avalik teenistus ja avalikud teenistujad enne 01.04.2013

Avalik teenistus on haldusõiguse üheks instituudiks<sup>9</sup> ning ATS.v § 1 lg 1 defineeris seda kui töötamist riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses. Ametiasutusteks peeti asutusi, mida finantseeriti vastavalt kas riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest ning nende ülesandeks oli avaliku võimu teostamine (ATS.v § 2 lg 1). Ametiasutuste defineerimine nende ülesande kaudu viitab ametiasutuste funktsionaalsele tähendusele, mille kohaselt on ametiasutused kõik organid, kes on pädevad avaliku võimu teostamisel andma haldusakte või rakendama muid avalik-õiguslikke üksikabinõusid.<sup>10</sup>

Riigi ametiasutused, milles töötamist loeti avalikuks teenistuseks, olid Vabariigi Presidendi, Õiguskantsleri, Riigikogu ning soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantseleid, kohtud, Kaitseliit, Riigikontroll ning valitsusasutused Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS)<sup>11</sup> § 39 tähenduses (ATS.v § 2 lg 2). Valitsusasutusteks on ministeeriumid, Kaitsevägi, Riigikantselei, maavalitsused, ametid<sup>12</sup> ja inspeksioonid<sup>13</sup> ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused, aga ka teised seadusega ette nähtud valitsusasutused nagu vanglad, prokuratuur ning Rahvusarhiiv.<sup>14</sup> Varem on ATS.v § 2 ametiasutuste loetellu kuulunud veel Kaitsejõudude Peastaap, Kaitseliidu Peastaap, kaitsejõudude väeosad, riigikaitse osakonnad ja kinnipidamisasutused.<sup>15</sup>

Kohaliku omavalitsuse ametiasutustena nimetati ATS.v § 2 lg-s 3 valla- ja linnavolikogu kantselei, valla- ja linnavalitsused (asutustena) koos struktuuriüksustega, osavalla ja

---

<sup>9</sup> K. Merusk. Avalik teenistus *contra* tööõigus. – Juridica 6, 1994, lk 131.

<sup>10</sup> K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995, lk 74.

<sup>11</sup> RT I 1995, 94, 1628; RT I 27.12.2013, 6.

<sup>12</sup> Eestis on 24 riigiametit, nende seas nt Põllumajandusamet, Statistikaamet, Lennuamet, Patendiamet, Ravimiamet. Arvutivõrgus: [www.eesti.ee/est/kontaktid/riigiametid](http://www.eesti.ee/est/kontaktid/riigiametid) (18.04.2014).

<sup>13</sup> Eestis on 5 inspeksiooni: Andmekaitse, Finants-, Keele-, Keskkonna- ja Tööinspeksioon. Arvutivõrgus: [www.eesti.ee/est/kontaktid/inspeksioonid\\_1](http://www.eesti.ee/est/kontaktid/inspeksioonid_1) (18.04.2014).

<sup>14</sup> Vt vangistusseadus § 105 lg 1. – RT I 2000, 58, 376; RT I, 05.07.2013, 2; prokuratuuriseadus § 1 lg 1. – RT I 1998, 41, 625; RT I, 21.12.2012, 1; arhiiviseadus § 3 lg 1. – RT I, 21.03.2011, 1.

<sup>15</sup> Kinnipidamisasutuste punkt kaotati loetelust 1997. a seoses Täitev ameti reorganiseerimisega Vanglate Ametiks. Vt täitemenetluse seadustiku muutmise ja täiendamise seadus § 3. – RT I, 1997, 29, 447; ning Eesti vanglasüsteemi ja kriminaalhoolduse aastaraamat. Tallinn: Justiitsministeerium 2006, lk 9. Arvutivõrgus: [www.vangla.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=27818/aastaraamat\\_2006\\_kodulehele.pdf](http://www.vangla.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=27818/aastaraamat_2006_kodulehele.pdf) (22.04.2014).

Riigikaitse osakonnad kõrvaldati loetelust 2005. a seoses Kaitseressursside Ameti loomisega. Vt kaitseväeteenistuse seaduse muutmise ja sellega seenduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 2005, 33, 243. Kaitsejõudude ja Kaitseliidu Peastaabi ning väeosade kadumine nimekirjast on seotud 01.01.2009 jõustunud muudatustega kaitseväge korralduses. Vt kaitseväge korralduse seadus. – RT I 2008, 35, 213.



linnaosavalitsused (asutustena), linnavalitsuse ametid<sup>16</sup> ja kohalike omavalitsuste liitude bürood.<sup>17</sup>

Vana avaliku teenistuse seadus kasutas terminit „avalik teenistuja“, mis tähendas ATS.v § 4 lg 1 kohaselt isikut, kes tegi palgalist tööd riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses. Vastavalt ATS.v §-le 5 jagunesid avalikud teenistujad ametnikeks, abiteenistujateks ning koosseisuvälisteks teenistujateks.

Ametnikud olid ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isikud, jagunedes riigiametnikeks ja kohaliku omavalitsuse ametnikeks (ATS.v § 6 lg-d 1, 2). Seega defineeriti ametnikke lähtudes institutsionaalsest aspektist, s.o neid määratleti ametiasutuse ja –koha, mitte sisuliste ülesannete järgi, ning seetõttu oli vana avaliku teenistuse seaduse järgi avalikus teenistuses ametnikke, kelle töö ei eeldanud võimuvolituste kasutamist.<sup>18</sup> Kuni 01.04.2013 kehtis ka riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus (RAPS)<sup>19</sup>, mis sätestas ühtsed ameti- ja abiteenistuskohade nimetused riigi ametiasutustes. Kohaliku omavalitsuse ametnike ametikohtade nimetused olid kehtestatud määrusega.<sup>20</sup> Kumbki õigusakt käesoleval ajal enam ei kehti, kuna need tunnistati seoses ATS.u-ga kehtetuks.

Abiteenistuja oli ametiasutuse koosseisus ettenähtud abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja. Ka riigiteenistujatest abiteenistujate teenistuskohade nimetused sätestas varem nüüdseks kehtetu RAPS, kuid kohaliku omavalitsuse abiteenistujate ametinimetuste kohta analoogne õigusakt puudus. Kuna kohaliku omavalitsuse ametnike ametiasutuste struktuuri ja teenistujate koosseisu ning palgamäärasid oli pädev kinnitama kohaliku omavalitsuse volikogu (ATS.v § 11 lg 1), siis kuulus ka abiteenistuskohade nimetamine volikogu pädevusse.

Koosseisuväline teenistuja oli isik, kes võeti teenistusse määratud ajaks nimetamise või töölepingu alusel ametniku või abiteenistuja niisuguste ülesannete täitmiseks, millel ei olnud alatist iseloomu (ATS.v § 8). Seega sisuliselt oli koosseisuväline teenistuja ametnik või abiteenistuja, kelle töö erines ametniku või abiteenistuja tööst ajutise iseloomu poolest.

---

<sup>16</sup> Nt Narva Linnavalitsuse Rahandusamet, Tallinna Perekonnaseisuamet, Narva Linnavalitsuse Arhitektuuri- ja Linnaplaneerimise Amet. Arvutivõrgus: [register.fin.ee/register/index.php](http://register.fin.ee/register/index.php) (22.04.2014).

<sup>17</sup> Eestis on 2 üleriigilist ja 15 maakondlikku omavalitsusliitu. Arvutivõrgus: [www.siseministeerium.ee/5991/](http://www.siseministeerium.ee/5991/) (22.04.2014).

<sup>18</sup> Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. 193 SE, lk 7. Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae](http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae) (22.04.2014).

<sup>19</sup> RT I 1996, 15, 265; RT I, 29.12.2012, 1.

<sup>20</sup> Kohaliku omavalitsuse ametnike ametikohtade nimetuste kehtestamine. VVm 20.02.1996 nr 50. - RT I 1996, 16, 272.

Lisaks ametnikele, abiteenistujatele ja koosseisuvälistele teenistujatele nägi ATS.v § 2 lg 4 ette võimaluse luua ametiasutuse koosseisus tulenevalt ametiasutuse ülesannetest avaliku võimu volitusega töökohti, millele ATS ei laienenud.<sup>21</sup> Seega oli ametiasutustes ka töötajaid, kes ei olnud avalikud teenistujad, ning kuigi nii abiteenistuja kui ATS.v § 2 lg 4 alusel töötav isik sõlmisid ametiasutusega töölepingu, kohaldasid abiteenistujale ka teatud ATS.v sätted<sup>22</sup>, kuid tavalisele töötajale mitte.

## 1.2. Avalik teenistus ning ametnikud ja töötajad alates 01.04.2013

Uue ATS-i § 5 kohaselt on avalik teenistus riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe ametnikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on avaliku võimu teostamine ning riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eraõiguslik töösuhe isikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on üksnes avaliku võimu teostamist toetav töö. Seega avalik teenistus hõlmab endas eraõiguslikke töölepingul põhinevaid töösuhteid ja avalik-õiguslikke teenistussuhteid.

Sarnaselt vanale avaliku teenistuse seadusele defineerib ka kehtiv seadus ametiasutusi selle kaudu, et neid finantseeritakse riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest ning nende ülesanne on avaliku võimu teostamine. Samaks on jäänud liigitus riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutusteks. Erinevalt varasemast ei kuulu riigi ametiasutuste loetellu enam Kaitseliit<sup>23</sup> ning kohaliku omavalitsuse ametiasutuste loetellu kohalike omavalitsuste liitude bürood<sup>24</sup>. Kohaliku omavalitsuse ametiasutustele on aga lisatud valla- ja linnakantseleid ning veel üks erisus on „linnaavalitsuse ametite“ asendamine „valla- ja linnavalitsuse ametitega“<sup>25</sup>.

Uues avaliku teenistuse seaduses „avaliku teenistuja“ terminit ei kasutata ning samuti on kadunud avalike teenistujate liigitus ametnikeks, abiteenistujateks ja koosseisuvälisteks teenistujateks. Selle asemel jagunevad avalikus teenistuses töötavad isikud ametnikeks ja töötajateks (ATS.u § 7). Ametnik on isik, kes on riigi või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes ning ta nimetatakse ATS.v §-s 6 nimetatud

<sup>21</sup> Osade ametiasutuses töötavate isikute välistamine ATS.v regulatsiooni alt oli vajalik Eesti Riikliku Autoregistri valitsusasutuseks ümberkujundamise tõttu. Sätte põhiline eesmärk oli säilitada seniste töötajate töökohad samal kujul nagu varem. Vt ühistranspordiseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 364 SE III, lk 6–7. Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=420365&u=20140422191338](http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=420365&u=20140422191338) (22.04.2014).

<sup>22</sup> Nt puudutavad otsesõnu abiteenistusk kohta ATS.v § 40 lg 2, § 65 lg 1, § 153 p 1.

<sup>23</sup> Kaitseliidus töötamine enam avalik teenistus ei ole, kuna Kaitseliitu kui avalik-õiguslikku vabatahtlikkuseel põhinevat organisatsiooni ei saa lugeda riigiasutuseks. ATS-i seletuskiri, lk 7.

<sup>24</sup> Seda põhjusel, et tegemist on eelkõige kohalike omavalitsusüksuste vabatahtlike ühendustega, mis tegutsevad mittetulundusühingu vormis ning samuti on nende rahastamine erinev teiste ametiasutuste rahastamisest. ATS-i seletuskiri, lk 6.

<sup>25</sup> Täiendused tulenesid kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 55 lg 4 p-dest 1 ja 9, § 22 lg 1 p-st 34. - RT I 1993, 37, 558; RT I 22.11.2013, 1. Vt ka ATS-i seletuskiri, lk 7.

ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu, kuid töötaja on isik, kes teeb ATS.u §-s 6 nimetatud ametiasutuses töölepingu alusel avaliku võimu teostamist toetavat tööd ega teosta avalikku võimu (ATS.u § 7 lg-d 2 ja 4).

Seega erinevalt varasemast defineeritakse ametnikke lähtuvalt nende ülesandest, milleks on avaliku võimu teostamine, samas kui varem piisas ametniku seisundi saamiseks sellest, et isik nimetati ametiasutuses kohale, mis oli asutuse koosseisus ametikohana ette nähtud. Ametniku mõiste täpsem piiritlemine uues avaliku teenistuse seaduses oli vajalik põhjusel, et asutuste praktikas vormistati ametnikeks ka neid isikuid, kes oma olemuselt poleks pidanud ametnikud olema.<sup>26</sup> Seega ametniku mõiste täpsustamise tulemuseks peaks olema ametnike hulga vähenemine ning töötajate hulga suurenemine.

### 1.3. Avalikus teenistuses töötavate isikute eristamise tähtsus

Avalike teenistujate jaotus enne uut avaliku teenistuse seadust omab tähtsust nende isikute õigusliku seisundi ja kohalduvate seaduste aspektist. Kuni 30.06.2009 kehtinud vana avaliku teenistuse seaduse redaktsiooni<sup>27</sup> § 13 lg 1 järgi ametnikele töölepingu seadus (TLS v.r)<sup>28</sup> ei kohaldunud. Samas abiteenistujatele laienes TLS v.r niivõrd, kuivõrd ATS.v või eriseadustega ei sätestatud teisiti. Seega põhiliselt kohaldus nii koosseisulistele kui koosseisuvälistele ametnike ülesandeid täitvatele isikutele ATS.v ning koosseisulistele ja koosseisuvälistele abiteenistujatele TLS v.r<sup>29</sup>, sest suuremas osas reguleeris ATS.v siiski ametnikesse, mitte töölepinguga töötavatesse abiteenistujatesse puutuvat. Alates 01.07.2009, mil jõustus uus TLS<sup>30</sup>, nägi ATS.v § 13 ette, et töösuhteid reguleerivad seadused laienevad ametnikele ja abiteenistujatele niivõrd, kuivõrd ATS.v või avalikku teenistust reguleerivate eriseadustega ei sätestata teisiti. Sisuliselt tähendas muudatus seda, et TLS-i võis teatud osas kohaldada ka ametnikele, seda näiteks palga maksmise ning töö- ja puhkeaja regulatsiooni osas.

Käesoleva töö seisukohalt on oluline, et ATS.v distsiplinaarvastutuse paragrahvid puudutasid vaid ametnikke.<sup>31</sup> Seega ATS.v alusel sai distsiplinaarvastutust kohaldada avalikest teenistujatest ametnikele (nii koosseisulistele kui koosseisuvälistele), samas kui abiteenistujate suhtes distsiplinaarvastutust kohaldada ei saanud.

---

<sup>26</sup> ATS-i seletuskiri, lk 8.

<sup>27</sup> RT I 1995, 16, 228; RT I 2009, 15, 94.

<sup>28</sup> RT 1992, 15, 241; RT I 2009, 11, 67.

<sup>29</sup> K. Merusk, I. Koolmeister. Viidatud teos, lk 14; H. Siigur. Töö- ja teenistussuhe. Tallinn: Juura 1998, lk 10.

<sup>30</sup> RT I 2009, 5, 35; RT I 2009, 36, 234.

<sup>31</sup> ATS.v 6. ptk 3. jagu „Ametnike distsiplinaarvastutus“.

Kehtiva ATS-i kohaselt ametnikele TLS-i ei kohaldata, välja arvatud ATS.u-s sätestatud juhtudel. Näiteks tehakse TLS-ile viide ametnike puhkust puudutavas osas (ATS.u § 43 lg 1). Töötajate töösuhteid ametiasutuses reguleerivad aga TLS ja teised töösuhteid reguleerivad seadused. Seega kehtib ka praeguses ATS-is põhimõte, et distsiplinaarvastutust kohaldatakse vaid ametnike suhtes. Uue regulatsiooni kohaselt võib aga koos ametnike vähenemisega väheneda ka distsiplinaarmenetluste hulk, kuna isikuid, kelle suhtes distsiplinaarvastutust kohaldada saab, peaks seaduse kohaselt olema vähem.

Tähelepanuväärne on seoses uue ATS-i jõustumisega kehtima hakanud muudatus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS). Nimelt KOKS § 54<sup>2</sup> lg 1 sätestab: „Puuduvat ametnikku võib asendada, või juhul, kui ametiasutuse töö oleks ametniku puudumise tõttu takistatud ja asendaja ametisse nimetamine ei ole võimalik või otstarbekas, anda puuduva ametniku ülesanded teisele ametnikule või selles ametiasutuses töölepingu alusel töötavale isikule, kes vastab ametnikule ja asendataval ametikohal esitatavatele nõuetele. Töötaja poolt ametniku asendamine on lubatud vaid juhul, kui ametiasutuses ei ole võimalik määrata ametnikust asendajat“. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt nimetatakse töötajast asendaja asendamise ajaks ametnikuna teenistusse ATS § 23 lg 2 p 1 alusel ning lg 6 kohaselt kohalduvad asendajale asendamise ajal ATS.u-st tulenev streigikeeld ning ametniku tegevuspiirangud. Tekib küsimus, miks on KOKS § 54<sup>2</sup> lg-s 6 rõhutatud streigikeeldu ning tegevuspiiranguid, kui töötaja ajutiselt ametnikuks nimetamisel kohalduvad talle niikuinii kõik ametnike suhtes rakendatavad sätted. Mõeldav ei ole, et KOKS § 54<sup>2</sup> lg 6 tähendab seda, et asendajast töötaja on kohustatud järgima ainult streigikeeldu ning tegevuspiiranguid, kuid ei ole näiteks kohustatud käituma väärikalt (ATS.u § 51 lg 4) ega hoidma saladuses talle teenistuses teatavaks saanud teavet (ATS.u § 55). Autor nõustub antud küsimuses Eesti Linnade Liidu arvamusega, et KOKS § 54<sup>2</sup> lg 6 mõjub üleliigsena<sup>32</sup>, kuid võib ka segadust tekitada. Sellest aga, et töötaja nimetatakse ajutiselt ametnikuks, järeldub, et talle on võimalik kohaldada distsiplinaarvastutust, s.o ametniku distsiplinaarvastutust võib kanda isik, kes on muidu töötaja, kuid kes ajutiselt ametnikku asendab.

#### 1.4. Avaliku teenistuse eriregulatsioonid

Eespool toodu on avaliku teenistuse üldregulatsioon, kuid ATS.v § 12 sätestas ka ATS.v rakendamise erijuhud. Esiteks ei laienenud ATS.v, v.a §-d 1 – 4, 6, 9, 10, 40 – 43, 76 ja 153 – 156, Riigikogu liikmetele niivõrd, kuivõrd seadustega ei sätestatud teisiti; samuti Vabariigi

---

<sup>32</sup> Eesti Linnade Liidu kiri avaliku teenistuse seaduse eelnõu kooskõlastamata jätmise kohta. 28.12.2011 nr 5-1/133, lk 12. Arvutivõrgus: [eelnoud.valitsus.ee/main#yETszirQ](http://eelnoud.valitsus.ee/main#yETszirQ) (23.04.2014).

Presidendile; Vabariigi Valitsuse liikmetele ega kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetele. Teiseks kaitseväeteenistust reguleeris ATS.v niivõrd, kuivõrd kaitseväeteenistuse seaduse ehk eriseadusega (KVTS)<sup>33</sup> ei sätestatud teisiti. Kolmandaks kohaldati ATS.v riigikontrolörile, õiguskantslerile, kohtunikele, politseiametnikele, vanglaametnikele, prokuröridele, päästeametnikele ning soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule niivõrd, kuivõrd põhiseaduse või seadustega ei sätestatud teisiti. Varem kuulusid loetellu ka piirivalveametnikud, kuid seoses politsei ja piirivalve seaduse (PPVS)<sup>34</sup> jõustumisega 01.01.2010 tunnistati piirivalveametnikke puudutav punkt kehtetuks.<sup>35</sup>

Kehtiva ATS-i § 2 kohaselt kohaldatakse ATS-i eriseadustes sätestatud erisustega politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnikele, tegevvälastele ja avaliku teenistuse teiste eriliikide ametnikele. Teiseks, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, ei kohaldata ATS-i Riigikogu liikmele, Euroopa Parlamendi liikmele, Vabariigi Presidendile, Vabariigi Valitsuse liikmele, kohtunikule, Õiguskantslerile, riigikontrolörile, riiklikule lepitajale, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmele, valla- või linnavalitsuse liikmele ega osavalla- või linnaosavanemale.

Distsiplinaarvastutuse regulatsiooni jaoks tähendab eeltoodu järgmist:

1) Riigikogu liiget, Vabariigi Presidenti, Vabariigi Valitsuse liiget, kohaliku omavalitsuse volikogu liiget, õiguskantslerit, riigikontrolöri, riiklikku lepitajat, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikku, Euroopa parlamendi liiget, valla- või linnavalitsuse liiget ega osavalla- või linnaosavanemat ei saa distsiplinaarvastutusele võtta. Esimesele neljale nimetatud isikutest ei kohaldunud ATS.v ega selle distsiplinaarvastutuse sätteid ning samuti ei tulenenud distsiplinaarvastutusele võtmise võimalust nende staatust reguleerivatest seadustest.<sup>36</sup> Vaadates kehtiva ATS-i § 2 lg-t 3, kehtib sama käesoleval ajal. Õiguskantslerit ega riigikontrolöri ei saanud varem distsiplinaarvastutusele võtta põhjusel, et eriseadused<sup>37</sup> seda ei sätestanud ning kohaldada ei saanud ka ATS-i distsiplinaarvastutuse regulatsiooni, sest distsiplinaarvastutus eeldab teenistusliku järelevalve süsteemi<sup>38</sup>, st alluvussuhteid, kuid õiguskantsleri ja riigikontrolöri kui sõltumatu ametiisiku ja sõltumatu riigiorgani juhi puhul

<sup>33</sup> Kuni 01.04.2013 kehtinud KVTS. – RT I 2000, 28, 167; RT I, 06.12.2012, 1.

<sup>34</sup> RT I 2009, 26, 159; RT I, 13.03.2014, 4.

<sup>35</sup> PPVS-i jõustumisega toimus piirivalveteenistuse seaduse alusel teenivate piirivalveametnike üleminek PPVS-i järgsesse politseiteenistusse. Seega piirivalveametnikest said politseiametnikud (PPVS § 34 lg 2, § 112).

<sup>36</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse IV – VI ja XIV ptk. – RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 1; Riigikogu liikme staatuse seadus. – RT I 2007, 44, 316; RT I, 06.07.2012, 1; Vabariigi Presidendi töökorra seadus. – RT I 2001, 43, 240; RT I, 06.07.2012, 1; VVS ja KOKS.

<sup>37</sup> Õiguskantsleri seadus. – RT I 1999, 29, 406; RT I, 03.07.2013, 2; riigikontrolli seadus. – RT I 2002, 21, 117; RT I, 13.03.2014, 2.

<sup>38</sup> Vt distsiplinaarvastutuse olemuse kohta 2. ptk.

vastav teenistuslik järelevalve puudub.<sup>39</sup> Kuna kehtiva ATS-i kohaselt ATS-i õiguskantslerile ega riigikontrolörile üldjuhul ei kohaldata, siis on selge, et neid isikuid ei saa jätkuvalt distsiplinaarvastutusele võtta. Sama kehtib sõltumatu ja erapooletu riikliku lepitaja suhtes, kes on ATS.u kohaldamisalast välja jäetud ning kelle distsiplinaarvastutust ei sätesta ka tema tegevust reguleerivad õigusaktid<sup>40</sup> ning soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku suhtes, keda ei ole küll ATS.u kohaldamisalast otsesõnu välja jäetud, kuid kellele tema positsioonist tulenevalt distsiplinaarvastutust kohaldada ei saa.<sup>41</sup> Uues ATS-is on erinevalt varasemast sätestatud, et kui seadus ei sätesta teisiti, ei kohaldata ATS-i Euroopa Parlamendi liikmele, valla- või linnavalitsuse liikmele ega osavalla- või linnaosavanemale ning seda põhjusel, et tegemist on isikutega, kes täidavad poliitilise iseloomuga ülesandeid.<sup>42</sup> Seega ei saa nimetatud isikuid ka distsiplinaarvastutusele võtta.

2) Vana ATS-i puhul tuli kaitseväelaste distsiplinaarvastutuse osas KVTS-i kaudu juhendada kaitseväge distsiplinaarseadusest (KDS).<sup>43</sup> Uue ATS-i jõustumisel muutus aga KDS kehtetuks ning samas jõustus uus KVTS<sup>44</sup>, kuhu on viidud ka kaitseväelaste distsiplinaarvastutuse regulatsioon. Väärib märkimist, et varem kohaldus KDS samuti Kaitseliidu liikmetele<sup>45</sup>, kuid käesoleval ajal tuleb nende isikute puhul vaadata uue Kaitseliidu seaduse<sup>46</sup> distsiplinaarvastutuse regulatsiooni. Kuna Kaitseliit on avalik-õiguslik organisatsioon ja Kaitsevägi riigiasutus, siis erineb ka kaitseliitlaste ja kaitseväelaste tegevuse intensiivsus<sup>47</sup>, millest järeldub, et kaitseliitlaste distsiplinaarvastutust tuleb reguleerida erinevalt Kaitseväest.

3) Kohtunikele ja prokuröriteenistuse ametnikele kohaldatakse distsiplinaarvastutuse osas eriseaduseid. Kohtunike teenistust reguleeris ajavahemikul 01.01.1992 kuni 28.07.2002 kohtuniku staatuse seadus<sup>48</sup>, mille VI ptk käsitles distsiplinaarvastutust. Alates 29.07.2002 kuni käesoleva ajani tuleb kohtuniku distsiplinaarvastutuse sätteid vaadata kohtute seadusest

---

<sup>39</sup> I.-M. Orgo, K. Merusk. Töösuhted ja avalik teenistus. Tallinn: Juura 1996, lk 139, 141; ATS-i seletuskiri, lk 5.

<sup>40</sup> Kollektiivse töötüli lahendamise seadus. – RT I 1993, 26, 442; RT I, 20.03.2013, 1; „Kollektiivse töötüli lepitaja põhimääruse“ kinnitamine. VVm 30.11.1993 nr 372. – RT I 1994, 3, 19; RT I, 18.06.2013, 4. ATS-i seletuskiri, lk 5.

<sup>41</sup> Soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 15 lg 2. – RT I 2004, 27, 181; RT I, 26.04.2013, 2; võrdse kohtlemise seadus. – RT I 2008, 56, 315; RT I, 06.07.2012, 1. Vt ka ATS-i seletuskiri, lk 49.

<sup>42</sup> ATS-i seletuskiri, lk 5.

<sup>43</sup> Kuni 31.03.2013 kehtinud KDS. – RT I 1997, 95, 1575; RT I, 08.07.2011, 8.

<sup>44</sup> RT I, 02.07.2013, 7.

<sup>45</sup> Kuni 31.03.2013 kehtinud Kaitseliidu seaduse § 31 lg 3. – RT I 1999, 18, 300; RT I, 08.07.2011, 8.

<sup>46</sup> RT I, 13.03.2014, 30.

<sup>47</sup> Kaitseliidu seaduse eelnõu seletuskiri. 190 SE, lk 72. Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&eid=76ffccd6-bf93-4eaa-b9c9-bad92fd375b9](http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&eid=76ffccd6-bf93-4eaa-b9c9-bad92fd375b9) (23.04.2014).

<sup>48</sup> RT I 1991, 38, 473; RT I 2001, 58, 353.

(KS)<sup>49</sup> (§-d 87–98). Prokuröride distsiplinaarvastutust on reguleerinud ja reguleerib prokuratuuriseadus (ProkS, §-d 31 – 42).

4) Politsei-, vangla-, välisteenistuse- ja päästeametnikele kohaldatakse distsiplinaarvastutuse osas ATS-i ja eriseadust.

Politseiteenistust reguleerinud, 08.10.1990 jõustunud politseiseadus<sup>50</sup> politseiametnike distsiplinaarvastutust ei sätestanud, vaid seda tegi politseiteenistuse määrustik.<sup>51</sup> Viimati nimetatud määrustikus sisaldunud distsiplinaarvastutuse regulatsiooni aga tegelikult kohaldada ei tohtinud, sest politseiametnike distsiplinaarvastutus tulnuks sätestada seadusega. Seetõttu oli politseiteenistuse määrustiku asemel õiguspärane kohaldada kohaldada hoopis ATS.v distsiplinaarvastutuse sätteid.<sup>52</sup> 15.06.1998 jõustus politseiteenistuse seadus<sup>53</sup>, mille 9. ptk „Distsiplinaarvastutus“ reguleeris politseiametnike distsiplinaarvastutust osaliselt, sest näiteks distsiplinaarsüütegude koosseisu osas tuli pöörduda ATS.v poole.<sup>54</sup> Alates 01.01.2010 reguleerivad politseiametnike distsiplinaarvastutust PPVS §-d 86–92 ning osade seal sisalduvate otseviidete kaudu ka avaliku teenistuse seadus.

Vanglaametnike distsiplinaarvastutuse puhul tuli kuni 31.03.2013 lähtuda vangistusseaduse (VangS)<sup>55</sup> §-dest 148–150, kuid osaliselt tuli kohaldada ka ATS.v (nt süütegude koosseisud). 01.04.2013 jõustunud VangS redaktsiooni<sup>56</sup> §-st 149 tulenevalt kohaldatakse vanglaametnikele põhilises osas uus detailne ATS-i regulatsioon, kuid VangS sätestab erisustega selle, kellel on õigus distsiplinaarkaristust määrata ning millised on distsiplinaarkaristused.

Välisteenistuse ametnike teenistust reguleerib välisteenistuse seadus (VäTS), mis kuni 31.12.2006<sup>57</sup> distsiplinaarvastutuse regulatsiooni ei sisaldanud ning järelikult kohaldas selle ajani täielikult ATS.v distsiplinaarvastutuse sätteid. Alates 01.01.2007 tuleb vaadata VäTS<sup>58</sup> § 77 – 79 ning lisaks üldseadust ehk ATS-i, sest VäTS-is on küll sätestatud teatud ametnike distsiplinaarkaristused ning napilt distsiplinaarkaristuse määramise kord, kuid samas distsiplinaarmenetluse läbiviimiseks sellest ei piisa ning puuduvad ka distsiplinaarsüütegude koosseisud.

<sup>49</sup> RT I 2002, 64, 390; RT I, 06.02.2014, 13.

<sup>50</sup> RT I 1990, 10, 113; RT I 2008, 54, 304.

<sup>51</sup> „Politseiteenistuse määrustiku“ kinnitamise kohta. VVm 12.02.1991 nr 32. – RT 1991, 6, 101.

<sup>52</sup> RKPJKo 11.06.1997, 3-4-1-1-97.

<sup>53</sup> RT I 1998, 50, 753; RT III 2009, 54, 401.

<sup>54</sup> Nt TlnRnKo 22.04.2009, 3-06-2105; TlnRnKo 07.06.2010, 3-09-1348, TlnHKo 29.12.2009, 3-09-551.

<sup>55</sup> Kuni 31.03.2013 kehtinud VangS redaktsioon. - RT I 2000, 58, 376; RT I, 20.12.2012, 3.

<sup>56</sup> RT I 2000, 58, 376; RT I, 05.07.2013, 2.

<sup>57</sup> RT I 1995, 15, 172; RT I 2002, 82, 481.

<sup>58</sup> RT I 2006, 26, 193; RT I, 26.03.2013, 3.

Päästeametnike osas puudus kuni päästeteenistuse seaduse (PäästeTS)<sup>59</sup> jõustumiseni 01.03.2008 eriregulatsioon, mistõttu kohaldus neile ATS.v distsiplinaarvastutuse regulatsioon.<sup>60</sup> Ka PäästeTS ei öelnud esialgu midagi päästeametnike distsiplinaarvastutuse kohta, kuid 01.01.2012 lisandus sinna säte § 25<sup>1</sup>, mis nägi ATS-iga (nii vana kui uuega) võrreldes ette erisuse distsiplinaarvõimu teostamise pädevuse osas. Seniajani PäästeTS-i distsiplinaarvastutusse puutuvat osa täiendatud ei ole, seega kohaldub päästeametnikele jätkuvalt ATS.v distsiplinaarvastutuse reeglistik.

---

<sup>59</sup> RT I 2008, 8, 57; RT I, 11.07.2013, 1.

<sup>60</sup> Päästeteenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. 164 SE III, lk 1. Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=188900&u=20140423161224](http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=188900&u=20140423161224) (23.04.2014).



## 2. Distiplinaarvastutuse mõiste ja olemus, selle koht teiste vastutuse liikide kõrval ning distiplinaarvastutuse ja –õiguse eesmärgid

### 2.1. Distiplinaarvastutuse mõiste ja olemus

„Õigusleksikoni“ järgi on distiplinaarvastutus töö- või teenistusvahekorras määratav juriidiline vastutus neid vahekordi reguleerivate õigusnormide rikkumise eest.<sup>61</sup> Nagu näha, hõlmab väljatoodud definitsioon nii ametnike kui töötajate distiplinaarvastutust, kuid käesoleva töö seisukohalt on oluline, et avalikus teenistuses tähendab distiplinaarvastutus vastutust teenistusvahekorda reguleerivate õigusnormide rikkumise eest. Saksa õigussõnastik<sup>62</sup> distiplinaarvastutust (*die Disziplinarverantwortung*<sup>63</sup>) ei defineeri.

Õpiku „Töösuhted ja avalik teenistus“ kohaselt kannavad teenistujad oma teenistusülesannete täitmata jätmise või mittenõuetekohase täitmise eest distiplinaar-, haldus-, kriminaal- ja materiaalselt vastutust. Teenistuslaste üleastumiste eest teenistusliku järelevalve<sup>64</sup> korras rakendatakse distiplinaarvastutust.<sup>65</sup> Teistes eestikeelsetes õppematerjalides kirjutatakse, et distiplinaar- ja varalist vastutust rakendatakse teenistuslaste üleastumiste eest<sup>66</sup> ning samuti, et distiplinaarvastutus seisneb töötaja suhtes distiplinaarkaristuse kohaldamises ja selle kandmises töötaja poolt<sup>67</sup>. Kuigi viimane distiplinaarvastutuse määratlus puudutab töötajaid, siis autori hinnangul võib sõna „töötaja“ asendada ka sõnaga „ametnik“, sest määratlus annab edasi distiplinaarvastutuse olemuse üldisemalt, hõlmates ka ametnike distiplinaarvastutust.

Kehtivas ATS-is on 8. ptk pealkirjaga „Ametnike distiplinaarvastutus“, kuid seaduses ei ole defineeritud, mis on distiplinaarvastutus. Seda ei ole tehtud ka ATS.v-s ega TDVS-is. Midagi definitsioonile lähedast võib aga leida avaliku teenistuse eriseadustest, milles sisalduvate peaaegu identsete sätete<sup>68</sup> kohaselt kannab ametnik/kaitseväelane<sup>69</sup> toimepandud distiplinaarsüüteo eest distiplinaarvastutust, mis seisneb tema suhtes distiplinaarkaristuse kohaldamises tema toimepandud distiplinaarsüüteo laadi ja raskuse järgi.

<sup>61</sup> K. Maurer (koost). Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000, lk 359.

<sup>62</sup> H. Kauffmann, K. Weber (hrsg.). Rechtswörterbuch. Begründet von C. Creifelds. 14. Aufl. München: Beck 1997.

<sup>63</sup> Justiitsministeerium. Mitmekeelne õigussõnaraamat: eesti-inglise-saksa-soome-vene. Tallinn: Juura 1998.

<sup>64</sup> Teenistusliku järelevalve sisuks on kontroll, mida teostavad kõrgemalseisvad ametiasutused (organid) ja ametnikud neile alluvate ametiasutuste ja ametnike tegevuse õiguspärasuse ning otstarbekuse suhtes. See hõlmab ka õigust rakendada alluvate ametnike suhtes distiplinaarvastutust. K. Merusk, I. Koolmeister. Viidatud teos, lk 116.

<sup>65</sup> I.-M. Orgo, K. Merusk. Viidatud teos, lk 57.

<sup>66</sup> M. Mikiver. Avaliku teenistuse õigus. 2. tr. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2002, lk 33.

<sup>67</sup> H. Siigur. Töösisekord, töötajate distiplinaar- ja varaline vastutus ning töö- ja puhkeaja õiguslik korraldus. Komm. vlj. Tallinn: Juura 1999, lk 13.

<sup>68</sup> Kehtiv KVTS § 167 lg 1 ja PPVS § 87 lg 1; kuni 31.03.2013 kehtinud KDS § 9 lg 1 ja kuni 31.12.2009 kehtinud piirivalveteenistuse seaduse (RT I 2007, 24, 126; RT I 2009, 36, 234) § 69 lg 1.

<sup>69</sup> Vastavalt kas kaitseväelane, politseiametnik või piirivalveametnik.

Väliskirjanduses märgitakse, et kohustuste rikkumine võib kaasa tuua kas distsiplinaar- või karistusõiguslikud tagajärjed, samuti materiaalse vastutuse<sup>70</sup> ja haldusvastutuse<sup>71</sup>. Ametniku distsiplinaarvastutus tähendab, et asutuse juht võib ametniku suhtes seoses tema süüalise või ebaseadusliku käitumisega, samuti tema kohustuste mittetäitmise või mittenõuetekohase täitmisega kohaldada distsiplinaarkaristusi.<sup>72</sup> Distsiplinaarvastutust võib oodata ametnik, kes leitakse olevat süüdi oma kohustuste rikkumises.<sup>73</sup> Teenistuskohustuste mitte- või mittenõuetekohane täitmine võib viia varalise vastutusele, raskemad rikkumised ka distsiplinaartagajärgedeni.<sup>74</sup> Distsiplinaartagajärjed tulenevad ametnikupoolsest süülisest kohustuste rikkumisest, mis kujutab endast distsiplinaarsüütegu.<sup>75</sup>

Seega langevad distsiplinaarvastutuse määratlused Eesti seadustes ja kirjanduses sisuliselt kokku välismaises kirjanduses esitatud määratlustega. Kokkuvõtvalt on distsiplinaarvastutus juriidiline vastutus, mis seisneb ametniku suhtes distsiplinaarkaristuse kohaldamises distsiplinaarsüüteo eest. Teisisõnu on distsiplinaarvastutus ametniku poolt vastutuse kandmine oma süüliste teenistusala rikkumiste eest.

## 2.2. Distsiplinaarvastutuse koht teiste vastutuse liikide kõrval

Nagu eespool mainitud, asub distsiplinaarvastutus kõrvuti varalise, kriminaal- ja haldusvastutusega. Seda kinnitavad ka Eesti seadused - TDVS § 10 kohaselt ei takista töötaja võtmine haldus-, kriminaal- või materiaalsele vastutusele sama teo eest distsiplinaarkaristuse määramist; nüüdseks kehtivuse kaotanud KDS-i § 10 sätestas, et kaitseväelase võtmine haldus-, kriminaal- või tsiviilvastutusele ei välista sama süüteo eest distsiplinaarkaristuse määramist; KS-i § 88 lg 3 teise lause kohaselt ei välista kohtunikule sama teo eest määratud kriminaalkaristus või karistus väärteo eest distsiplinaarkaristuse määramist. Ka kehtiva ATS-i § 75 lg-s 9 sätestatakse, et kui teenistuskohustuse rikkumine pannakse toime teoga, mille eest ametnikule võidakse määrata kriminaalkaristus või karistus väärteo eest või mille eest võidakse mõista ametnikult välja kahjuhüvitis, ei välista see ametnikule sama teo eest distsiplinaarkaristuse määramist. Eelnevast nähtub, et kõikides väljatoodud sätetes on mainitud kriminaalvastutust, kuid muus osas esineb erisusi.

<sup>70</sup> D. Rogalla. Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften. 2. Aufl. Köln [etc.]: Heymann 1992, lk 141.

<sup>71</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Fighting Corruption in Transition Economies: the Kyrgyz Republic. OECD Publishing 2005, lk 159. Arvutivõrgus: [books.google.ee/books?id=y-GI25TypzcC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false](https://books.google.ee/books?id=y-GI25TypzcC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false) (23.04.2014).

<sup>72</sup> OECD. Viidatud teos, lk 159.

<sup>73</sup> S. Liebert, S. E. Condrey, D. Goncharov (ed). Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia. Boca Raton [etc.]: CRC Press 2013, lk 266.

<sup>74</sup> N. Achterberg. Allgemeines Verwaltungsrecht. Ein Lehrbuch. 2. Aufl. Heidelberg: Müller 1986, lk 256.

<sup>75</sup> N. Achterberg. Viidatud teos, lk 257.

Võib järeldada, et KDS-is mainitud tsiviilvastutus on teisisõnu materiaalne vastutus ehk varaline vastutus. Seda kinnitab asjaolu, et KVTS-is ei ole ega ole olnud eraldiseisvat tsiviilvastutuse reeglistikku, mis võiks tähendada midagi muud peale varalise vastutuse. Kehtiva ATS-i § 80 lg 1 kohaselt on ametnik kohustatud hüvitama ametiasutusele tekitatud varalise kahju, kui see kahju tekitati tema teenistuskohustuse süülise rikkumisega.<sup>76</sup> Sisuliselt sama ütleb ka KVTS § 218 lg 1, mis kuulub KVTS-i 14. ptk-i „Varaline vastutus“ alla. Kahtlust ei ole ka selles, et sõnad „materiaalne“ ja „varaline“ on sünonüümid.

Ametniku haldusvastutus tähendab aga sama, mida vastutus väärteo toimepanemise eest. Nimelt KDS-i ja TDVS-i jõustumise ajal vastavalt 1993. a ja 1998. a kehtis veel haldusõiguserikkumiste seadustik ning seda kuni 31.08.2002.<sup>77</sup> Sisuliselt reguleeris nimetatud seadustik vastutust tegude eest, mida hiljem hakati nimetama väärteudeks.<sup>78</sup> Asjaolu, et KDS-i ja TDVS-i § 10 sõnastusse jäi endiselt termin „haldusvastutus“, on seletatav sellega, et neid paragrahve pole pärast seaduste jõustumist kordagi ajakohastatud. Kuna KS jõustus ajal, mil juba käis arutelu haldusõiguserikkumiste seadustiku kaotamise üle, siis kirjutatakse KS-is „vastutusest väärteude ees“, mitte enam haldusvastutusest. Ka kehtiva ATS-i § 75 lg 9 kinnitab, et tänapäevases mõttes tähendab haldusvastutus vastutust väärteude eest.

Seega eelnevat kokku võttes on distsiplinaarvastutuse kõrval alati sisuliselt silmas peetud varalist vastutust ning vastutust väär- ja kuritegude eest. Teiste vastutuse liikide mainimine omab tähtsust sellest seisukohast, et ametniku muud liiki vastutus ei välista sama teo eest distsiplinaarvastutusele võtmist. Kui distsiplinaarvastutuse puhul kehtib topeltkaristamise keelu printsiip (*ne bis in idem*), s.o iga distsiplinaarsüüteo eest võib määrata ainult ühe distsiplinaarkaristuse, siis ühe ja sama rikkumise suhtes läbiviidavate paralleelsete menetluste puhul kehtib erand sellest printsiibist, s.o ametnik võib distsiplinaarvastutuse kõrval kanda ka muud liiki vastutust ning tegemist ei ole topeltkaristamise keelu printsiibi rikkumisega.<sup>79</sup> Autori hinnangul ei ole selle põhimõtte rikkumisega tegemist põhjusel, et distsiplinaarvastutusel on erinev eesmärk võrreldes teiste vastutuse liikidega.

---

<sup>76</sup> Vt materiaalse vastutuse kohta ka käesoleva töö lk 27.

<sup>77</sup> RT 1992, 29, 396; RT I 2002, 56, 350.

<sup>78</sup> IX Riigikogu stenogramm. V istungjärk. Kolmapäev, 30. mai 2001, kell 13.00. Karistusseadustikuga seonduvate seaduste muutmise ja täiendamise seaduse eelnõu (118 SE) esimene lugemine. Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&date=991220400&pkpkaupa=1&op2=print&paevakord=2000007887#pk2000007887](http://www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&date=991220400&pkpkaupa=1&op2=print&paevakord=2000007887#pk2000007887) (23.04.2014).

<sup>79</sup> I.-M. Orgo, K. Merusk. Viidatud teos, lk 59.

### 2.3. Distsiplinaarvastutuse ja distsiplinaarõiguse eesmärgid

Eestikeelse õppematerjali kohaselt ei ole ametniku distsiplinaarvastutuse eesmärk mitte niivõrd ametnikku sanktsioneerida, vaid anda riigile võimalus lõpetada teenistussuhe ametnikuga, kes oma süüteoga näitas end sellisest küljest, mis välistab teenistuse jätkamise, või siis mõjutada leebemate vahenditega mitte nii rasket süütegu toime pannud ametnikku, et ta tulevikus täidaks teenistuskohuseid kohaselt. Distsiplinaarõigus on suunatud ka avaliku teenistuse funktsioneerimisvõime säilitamisele ja tagamisele, sellel peab olema nii üld- kui eripreventiivne mõju.<sup>80</sup>

Saksakeelses õiguskirjanduses nimetatakse aga distsiplinaarõiguse<sup>81</sup> järgmisi funktsioone:

#### 1) Korrastav funktsioon

Distsiplinaarsüüteo toimepanemine põhjustab häire ametniku teenistus- ja usaldussuhtes. Distsiplinaarõiguse abil vastandatakse ühelt poolt see tekitatud häire ning teiselt poolt eesmärk tagada ametnikkonna puhtus ja tõhusus ning säilitada selle maine. Distsiplinaarõigus teenib seega ametnikkonna funktsioneerimisvõime kindlustamise eesmärki, s.o üldsuse huve.<sup>82</sup>

#### 2) Kaitsefunktsioon ametnike suhtes

See funktsioon tagab, et teenistussuhte saab ametniku tahte vastaselt lõpetada vaid ränka üleastumist tõendavate tõendite olemasolu korral. Distsiplinaarmenetluse õiguslik kord kaitseb peale üldsuse huvide ka ametnike huvi distsiplinaarvõimu korrektse teostamise suhtes.<sup>83</sup> Samuti on distsiplinaarõigusel kaitsefunktsioon nende ametnike jaoks, kes end ülemuse ebaõiglase süüdistuse vastu kaitsevad või kes tahavad end distsiplinaarsüüteo kahtlustusest puhtaks pesta.<sup>84</sup>

Ka saksa õigussõnastikus on rõhutatud ühelt poolt eesmärki hoida distsipliini ja puhastada avalik teenistus ebasobivatest isikutest, kuid teiselt poolt kaitsta distsiplinaarmenetluses ametnike õigusi.<sup>85</sup> Nende eesmärkide täitmiseks kasutatakse distsiplinaarmeedmeid. Niisiis distsiplinaarmeedmete mõte ja distsiplinaarõiguse eesmärk on avaliku halduse funktsioneerimisvõimekindlustamine.<sup>86</sup> Distsiplinaarõiguse üld- ja eripreventsiooni eesmärki

<sup>80</sup> M. Mikiver. Viidatud teos, lk 33.

<sup>81</sup> Vt distsiplinaarõiguse kohta käesoleva töö 3. ptk.

<sup>82</sup> H. R. Claussen, W. Janzen. Bundesdisziplinarordnung. Handkommentar unter Berücksichtigung des materiellen Disziplinarrechts. 7. Aufl. Berücksichtigung von Rechtsprechung und Schrifttum bis September 1992. Köln [etc.]: Heymann 1993, lk 1; M. Baßlsperger. Einführung in das neue Beamtenrecht: mit den Neuregelungen durch das Beamtenstatusgesetz sicher umgehen. 1. Aufl. Heidelberg [etc.]: Hüthig Jehle Rehm 2009, lk 235.

<sup>83</sup> H. R. Claussen, W. Janzen. Viidatud teos, lk 1.

<sup>84</sup> M. Baßlsperger. Viidatud teos, lk 235.

<sup>85</sup> H. Kauffmann, K. Weber (hrsg.). Viidatud teos, lk 310.

<sup>86</sup> Seda kinnitab veel D. Rogalla. Viidatud teos, lk 142.

kinnitab ka, et karistuse valikul tuleb silmas pidada seda, kui kõrge karistuse määr on vajalik, et ära hoida ametniku edasisi kohustuste rikkumisi või võidelda selle vastu, et teised ametnikud oma kohustusi ei rikuks.<sup>87</sup>

Eelnevast nähtub, et distsiplinaarvastutuse ja distsiplinaarõiguse eesmärkide vahel on teatud erisus. Nimelt eestikeelses õppematerjalis väljendatud distsiplinaarvastutuse eesmärk ei sisaldanud püüet kaitsta ametnike õigusi. Samas saksakeelne õiguskirjandus, kus on esitatud distsiplinaarõiguse, mitte distsiplinaarvastutuse eesmärke, mainis ametnike õigusi kaitsvat distsiplinaarmenetlust. Tegemist ei ole aga vastuoluga, sest kui rääkida kitsalt distsiplinaarvastutusest ehk olukorrast, mil on selge, et ametnik peab enda süülise rikkumise eest distsiplinaarkaristust kandma, siis sel juhul ei saa tõesti rääkida ametniku õiguste kaitsest, vaid karistust kantakse siiski üldsuse huvides. Kui aga rääkida laiemalt distsiplinaarõigusest ehk õigusnormidest, mida distsiplinaarsüütegude väljaselgitamisel ja ametniku võimalikul karistamisel järgida tuleb, siis lisandub ka eesmärk kaitsta menetluses ametnike õigusi.

---

<sup>87</sup> G. Kucsko-Stadlmeyer. Das Disziplinarrecht der Beamten. 4. Aufl. Wien; New York: Springer 2010, lk 104.

### 3. Distsiplinaarõiguse mõiste ja liigid

#### 3.1. Distsiplinaarõiguse mõiste

Distsiplinaarõigus on üks osa avaliku teenistuse õigusest ja see hõlmab endas kõiki õigusnorme, mida kohaldatakse ametnike karistamisel teenistusalaste rikkumiste eest.<sup>88</sup> Seega on tegemist haldusõiguse eriosa ühe valdkonnaga.<sup>89</sup> Distsiplinaarõigus reguleerib küsimust, et kui ametnik paneb toime distsiplinaarsüüteo, siis millises vormis see välja selgitatakse ning kuidas selle eest karistada tuleb.<sup>90</sup> Seega on distsiplinaarõigus õigusnormide kogum, mis reguleerib ametnike distsiplinaarvastutusele võtmist.

#### 3.2. Materiaalne distsiplinaarõigus

Materiaalne distsiplinaarõigus reguleerib küsimust, millist ametniku tegu või tegematajätmist peetakse distsiplinaarsüüteks ja millised distsiplinaarmeetmed kohaldamisele kuuluvad.<sup>91</sup> Distsiplinaarõiguse rakendamise eelduseks on selle välja selgitamine, kas ametnik on toime pannud distsiplinaarsüüteo ja sellega süüliselt oma kohustusi rikkunud. Keskseks mõisteks materiaalses distsiplinaarõiguses ongi distsiplinaarsüüteo mõiste.<sup>92</sup> Seega Eesti seaduse terminoloogiat kasutades hõlmab materiaalne distsiplinaarõigus distsiplinaarsüüteo koosseise ning distsiplinaarkaristusi.

Enne materiaalse distsiplinaarõiguse keskse mõiste „distsiplinaarsüütegu“ ning distsiplinaarkaristuste juurde asumist käsitleb autor ametnike kohustusi, kuna distsiplinaarsüüteo tuvastamise üheks eelduseks on ametniku piisavalt konkreetsete kohustuste olemasolu.

##### 3.2.1. Ametnike kohustused ja nende allikad

###### 3.2.1.1. Ametnike kohustuste allikad

Kuivõrd ametnike teenistuskohustused tulenevad mitmest erinevast ja spetsiifilisest allikast, ei saa neist anda ammendavat loetelu. See kehtib nii eelmise kui hetkel kehtiva ATS-i kohta. Seetõttu on esmalt oluline teada, millistest allikatest ametniku kohustusi otsida.

ATS.v § 59 lg 1 järgi olid teenistuskohustused kindlaks määratud ATS.v, muude seaduste, samuti määruste ja ametijuhendite ning muude õigusaktidega. Teenistuskohustuste täitmisel

---

<sup>88</sup> H. Kauffmann, K. Weber (hrsg.). Viidatud teos, lk 310.

<sup>89</sup> M. Baßlsperger. Viidatud teos, lk 235.

<sup>90</sup> H. R. Claussen, W. Janzen. Viidatud teos, lk 1.

<sup>91</sup> P. Badura. jt. Besonderes Verwaltungsrecht. Herausgegeben von Ingo von Münch. 6. Aufl. Berlin; New York: Walter de Gruyter 1982, lk 48.

<sup>92</sup> M. Baßlsperger. Viidatud teos, lk 236, 237.

pidi teenistuja samuti lähtuma ATS-ile lisatud eetikakoodeksist ning teistest, ametiasutuse siseselt kehtestatavatest eetikakoodeksitest. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt oli teenistuja kohustatud täitma teenistusse puutuvaid õigusakte ja korraldusi ning, ootamata erikorraldust, ülesandeid, mis tulenesid tema teenistuskohast, v.a ATS.v § 62 lg-s 1 ja § 63 lg-s 1 loetletud juhtudel. Nimetatud sätted käsitlesid korralduse täitmisest keeldumise aluseid ja korda. Ametijuhendi osas on Riigikohus selgitanud, et reeglina pole selles võimalik anda ammendavat loetelu kõigist teenistusülesannetest konkreetset ametikohal ja nende täitmiseks vajalikest üksikutest toimingutest. Seega ei saa ametnik oma ülesannete täitmisel piirduda ametijuhendis sätestatu järgimisega.<sup>93</sup> Iseenesest tuleneb väljatoodud seisukoht loogiliselt ka ATS.v §-st 59, kuna seal on ametijuhendi kõrval loetletud teisigi kohustuste allikaid.

Kehtiva ATS-i käsiraamatu kohaselt võivad ametniku kohustused tuleneda põhiseadusest, kuid nende vahetu ja põhiline õigusallikas on siiski ATS ja täiendavaid kohustusi võib tuleneda teistest seadustest ning nende alusel kehtestatud õigusaktidest. Kohustuste allikaks saab olla seadus, määrus, juhised, käskkirid, kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis või suuliselt antud korraldus. Erinevalt varasemast ei ole uuele ATS-ile lisatud eetikakoodeksit ning selle asemel kehtivad seaduses sätestatud ametniku teenistuskohustused. Eetikakoodeks ei ole õigusakt ning ka uue ATS-i § 12 lg 4 alusel kehtestatav eetikakoodeks ei saa vahetult olema distsiplinaarvastutuse aluseks, kuigi seda võib kasutada mõningate seaduses sätestatud kohustuste sisustamiseks.<sup>94</sup>

### *3.2.1.2. Ametnike kohustused*

Ametnikusuhe on oma olemuselt erinev töötamisest erasektoris, sest ametnikud teenivad kogu rahvast ning seda lähtudes avalikust huvist, mitte erahuvidest. Ametnike pädevuses on võimuvolituste kasutamine, mida eraõiguslikus suhtes töötavatel isikutel ei ole. Sellise võimuvolituse andmisega kaasneb erilise usaldussuhte vajadus – ametnikud peavad juhinduma eelkõige põhiseaduslikust korrast, olema usaldusväärsed, ausad, eetilised ning ametniku suhtes võib alustada distsiplinaarmenetlust, kui usaldussuhet on rikutud.<sup>95</sup>

Seega mõistagi on ametnike kui ametiasutusega usaldussuhtes olevate isikute kohustuste sisustamisel lähtutud avalikust huvist ning eesmärgist tagada avaliku teenistuse funktsioneerimine. Ametniku kohustused võib kehtiva ATS-i järgi paigutada nelja rühma<sup>96</sup>:

<sup>93</sup> RKHKo 10.04.2001, 3-3-1-13-01.

<sup>94</sup> K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Viidatud teos, lk 162, 164.

<sup>95</sup> K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Viidatud teos, lk 163.

<sup>96</sup> Vt kohustuste kohta pikemalt K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Viidatud teos, lk 163 jj. Järgnevas kohustuste süstemaatikas ja nende sisu käsitlevas osas on lähtutud ATS-i käsiraamatu lk-st 163 jj.

1) Ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustus, millega seondub ka ametivande andmise kohustus.

Nimetatud kohustus tähendab, et ametniku tegevus peab vastama põhiseadusele ning muudele seadustele ja õigusaktidele. Distiplinaarvastutuse seisukohalt on oluline, et eksisteeriks konkreetne ametnikule järgimiseks mõeldud ning piisavalt määratletud õigusnorm. Samas distiplinaarvastutuse kohaldamiseks ei piisa igasuguse normi rikkumisest, vaid tegemist peab olema normiga, mille eesmärk ja mõte on tagada, kindlustada ja arendada avalik-õiguslikku teenistus- ja usaldussuhet. Ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustus tähendab formaalsest küljest seda, et ametnik peab enda otsuse langetama nõuetekohases menetluses, otsus peab olema antud nõuetekohases vormis ja selle tegemine peab kuuluma tema pädevusse. Materiaalsest küljest tähendab see kohustus, et ametnik peab otsuse tegemisel järgima kõiki materiaalõiguslikke tingimusi.<sup>97</sup>

Ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustuse mõistmiseks saab tuua näite notarite distiplinaarvastutuse kohtupraktikast, sest ka notar peab oma tegevuses juhinduma seaduslikkuse põhimõttest.<sup>98</sup> Riigikohus on leidnud, et notari eksimine materiaalõiguse tõlgendamisel saab olla distiplinaarkorras karistatav tegu vaid siis, kui on tuvastatud notari tahtlik või raske eksimine õigusnormi kohaldamisel (näiteks kui notar kohaldab mittekehtivat normi, normi tõlgendus hälbib ilmselgelt väljakujunenud kohtupraktikast vms).<sup>99</sup> Viidatud juhtumil karistati notarit distiplinaarkorras selle eest, et ta ei saanud tehingu tõestamisel aru tehingu vastuolust seadusega (asjaõigusseaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse konkreetsete sätetega) ega keeldunud selle tõestamisest. Riigikohus leidis, et notari rikkumine ei olnud tahtlik ega raske, kuna väidetavate rikutud seadusesätete rakendamise kohta ei olnud välja kujunenud kohtupraktikat, millest notar oleks saanud juhinduda, ning seetõttu tõlgendas ta asjakohaseid norme ise ja tõestas tehingu. Selle eest distiplinaarkaristuse määramine ei olnud põhjendatud. Autori hinnangul saab antud seisukohta kohaldada ka ametnike puhul, kelle tööülesannete hulka kuulub materiaalõigusnormide rakendamine. Ametniku distiplinaarvastutusele võtmine ei ole õigustatud, kui ametnik tõlgendas iseseisvalt õigusnorme ja võttis selle põhjal oma pädevuse raames vastu otsustuse, kuid tema üle järelevalvet teostav isik oleks sätet tõlgendanud teisiti või hiljem kujunes välja teistsugune sätte rakendamise praktika.

<sup>97</sup> K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Viidatud teos, lk 164-166.

<sup>98</sup> RKHKo 07.12.2004, 3-3-1-70-04.

<sup>99</sup> RKHKo 07.12.2004, 3-3-1-70-04.



## 2) Ametniku üldised kohustused

Siia kuuluvad üldine käitumiskohustus (ausus, asjatundlikkus ja hoolsus), neutraalsuskohustus ja seotus avaliku huviga ning vääriskohustus. Distsiplinaarvastutuse seisukohalt on tähtis, et üldine käitumiskohustus on suunatud ametniku ametialasele tegevusele ning iga moraalivastane eksimusi isiklikus elus ei saa tähendada ametniku käitumiskohustuse rikkumist. Nimetatud kohustuse rikkumise hindamisel tuleb lähtuda ametniku ametivälise käitumise mõju olulisusest ametialase suhtluse ja ametkonna maine jaoks. Seega usaldust kahjustavad teod ametivälises suhtluses võivad endast kujutada üldise käitumiskohustuse rikkumist. Igatahes kehtib nii teenistuses kui ka väljaspool teenistust ametniku vääriskohustus, mis seab niikuinii piirid ka ametivälisele suhtlusele. Erapooletuskohustust rikub ametnik aga näiteks siis, kui ta lähtub töös enda isiklikest huvidest või diskrimineerib isikuid nende vaadete alusel.<sup>100</sup>

## 3) Ametniku kohustus täita teenistusülesandeid

Teenistusülesannete täitmise kohustus hõlmab üldist teenistusalluvust, üldist toetamiskohustust, ametniku tegevuspiiranguid, enesearendamiskohustust, täiendavate teenistusülesannete täitmise kohustust, puuduva ametniku ülesannete täitmise kohustust ja streigikeeldu.<sup>101</sup> Nagu eelnevast loetelust näha, puudutavad need kohustused seda, et ametnik peab täitma talle pandud ja ka juurde antud ülesandeid ega või nende täitmist kuidagi teiste tegevuste või töö tegemisest keeldumisega ohtu seada.

## 4) Kõrvalkohustused

Kõrvalkohustustest on seaduses sätestatud vaid olulisemad, milleks on ametniku vaikimiskohustus, asjaajamise ja vara üleandmise kohustus, heaperemehelikkus ning etteteatamise ja teavitamise kohustus. See ei ole kaugeltki ammendav loetelu. Näiteks võib kõrvalkohustuseks olla ka kindla rõivastuse kandmise nõue.<sup>102</sup>

### 3.2.2. Distsiplinaarsüütegu

Õigusleksikoni järgi on distsiplinaarsüütegu töökohustuste või teenistuskorra rikkumine<sup>103</sup>, seega ametniku distsiplinaarsüütegu tähendab teenistuskorra rikkumist. Eestikeelse õppematerjali<sup>104</sup> kohaselt paneb ametnik toime distsiplinaarsüüteo, kui ta oma teenistuskohustusi ei täida või ei täida neid nõuetekohaselt. Saksa õigussõnastiku ja muu

<sup>100</sup> K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Viidatud teos, lk 167, 168, 170.

<sup>101</sup> K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Viidatud teos, lk 163.

<sup>102</sup> K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Viidatud teos, lk 163.

<sup>103</sup> K. Maurer (koost). Viidatud teos, lk 55.

<sup>104</sup> M. Mikiver. Viidatud teos, lk 34.

saksakeelse kirjanduse kohaselt mõistetakse distsiplinaarsüüteo all ametniku kohustuste süülist rikkumist.<sup>105</sup>

ATS.v ei sisaldanud distsiplinaarsüüteo definitsiooni, vaid distsiplinaarsüüteo koosseise:

- 1) teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine, sealhulgas teenistuses joobnuna viibimine (ATS.v § 84 p 1);
- 2) ametiasutusele süüline varalise kahju tekitamine või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine (ATS.v § 84 p 2);
- 3) vääritud tegu, s.o. süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega, ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust (ATS.v § 84 p 3).

Kehtiv ATS annab aga lühikese määratluse - distsiplinaarsüütegu on teenistuskohustuse süüline rikkumine (ATS.u § 69). Nagu näha, vastab definitsioon väliskirjanduses esitatule ning distsiplinaarsüüteo tuvastamine eeldab esmalt ametniku teenistuskohustuse määramist, selle rikkumise väljaselgitamist ning ametniku süü tuvastamist. ATS-i käsiraamatus selgitatakse, et distsiplinaarsüüteo mõiste muutmise tingis asjaolu, et praktikas määrati ametnikule distsiplinaarkaristus kõigi kolme ATS.v-s loetletud rikkumise eest ning see võis kaasa tuua distsiplinaarkaristuse meelevaldse kohaldamise.<sup>106</sup> Seega koosseisude paljusus tekitas pigem segadust kui aitas distsiplinaarkaristuse määramiseks õigustatud isikul ametniku tegu täpsemini kvalifitseerida. Olemuslik erisus varasemate distsiplinaarsüütegude ja praeguse distsiplinaarsüüteo definitsiooni vahel on see, et nüüd tuleb distsiplinaarsüütegu tuvastada vaid konkreetsete kohustuste rikkumise kaudu, samas kui varem andsid kaks sätet (ATS.v § 84 p-d 2 ja 3) konkreetsed alternatiivsed koosseisud, mille täitmisel oli tegemist distsiplinaarsüüteoga, ning üks koosseis sisustas distsiplinaarsüütegu kohustuste rikkumise kaudu (ATS.v § 84 p 1).

Autori hinnangul on distsiplinaarsüüteo uue mõistega tegelikult kaetud ka ATS.v distsiplinaarsüütegude koosseisud. Nimelt ATS.u § 51 lg 1 sätestab, et teenistusülesandeid tuleb täita ausalt, asjatundlikult ja hoolikalt ning lg-st 3 tuleneb, et ametnikul tuleb juhendada teenistusalastest korraldustest, juhistest ja ametijuhendist, milles on määratud ametikoha teenistusülesanded. Seega ametnikul on kohustus täita oma teenistusülesandeid ning teha seda nii, nagu on õigusaktides ette nähtud. Selle kohustuse rikkumisel võibki sisuliselt olla

---

<sup>105</sup> H. Kauffmann, K. Weber (hrsg.). Viidatud teos, lk 310; M. Baßlsperger. Viidatud teos, lk 236.

<sup>106</sup> K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Viidatud teos, lk 223.

tegemist kas teenistuskohustuste mittetäitmise või mittenõuetekohase täitmisega vastavalt ATS.v § 84 p-le 1. Eraldi joobnuna tööl viibimise keeldu kehtiv ATS ei maini, kuid see ATS.v § 84 p 1 osa on kaetud ATS.u § 51 lg 6 kaudu, mille kohaselt peab ametnik teenistuja usaldussuhte raames aitama kaasa ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisega. Nimelt teenistusülesannete täitmine joobeseisundis häiriks ametiasutuse ülesannete täitmist<sup>107</sup> ning järelikult rikutaks sellega ATS.u § 51 lg-s 6 sätestatud kohustust.

ATS.u § 51 lg 5 rikkumine tekitaks üsna lähedase olukorra ATS.v § 84 p 2 koosseisule. ATS.u § 51 lg 5 järgi peab ametnik ametiasutuse ning ametniku kasutusse antud vara ja vahendeid kasutama heaperemehelikult ja sihipäraselt. Seda kohustust on rikutud nt juhul, kui ametniku tegevuse tulemusel läheb rikki ametiasutuse arvuti või kui ametnik kasutab teenistusülesannete täitmiseks eraldatud töövahendeid enda eraeesmärkidel. Kuna antud rikkumiste puhul võib ametiasutusele varaline kahju tekkida, siis olekski olukord peaaegu sama ATS.v § 84 p-s 2 kirjeldatuga. Samas ei väida autor, et kahju teke on ATS.u § 51 lg 5 koosseisuliseks elemendiks, vaid kahju kõigest võib kohustuse rikkumisega kaasneda. Teiseks tasub märkida, et isegi kui kohustuse rikkumine ei seisne otseselt ametiasutuse vara või vahendite kahjustamises, võib ka mõne muu kohustuse rikkumisega kaasneda kahju (nt kui ametniku tegevuse tagajärjel rikutakse üksikisiku õigusi ning see toob ametiasutusele kaasa kahju hüvitamise kohustuse). Lisaks on rikkumisega kaasnev varaline kahju arvestatav asjaolu distsiplinaarkaristuse määramisel (ATS.u § 75 lg 6 p 3). Tasub märkida, et ATS.v § 84 p 2 puhul esineb veel kokkupuude ametniku materiaalse vastutusega. Nimelt sätestas ATS.v § 89<sup>1</sup> lg 1 ning sätestab ka ATS.u § 80 lg 1, et ametnik peab ametiasutusele hüvitama teenistuskohustuse süülise rikkumisega tekitatud varalise kahju. Kuna ATS.u § 69 kohaselt on distsiplinaarsüütegu teenistuskohustuse süüline rikkumine, siis sisuliselt tähendab ATS.u § 80 lg 1, et ametnik peab hüvitama distsiplinaarsüüteoga kaasnenud kahju. Sellistel juhtudel peaks seega ametniku suhtes kohalduma korraga nii distsiplinaar- kui varaline vastutus, mis on ka õigustatud, sest distsiplinaarvastutusel ja varalisel vastutusel on erinevad eesmärgid (preventiivne ja funktsioneerimisvõimet tagav eesmärk vs. heastamise eesmärk).

ATS.u § 51 lg 4 sätestab, et ametnik peab käituma väärikalt nii teenistuses olles kui ka väljaspool teenistust, sh hoiduma tegevusest, mis diskrediteeriks teda ametnikuna või kahjustaks ametiasutuse mainet. Selle kohustuse rikkumine on peaaegu võrdväärne ATS.v § 84 p-s 3 kirjeldatud distsiplinaarsüüteoga ehk vääritud teoga. Erisus seisneb aga selles, et kui ATS.v § 84 p 3 alternatiiv nägi ette, et vääritud tegu pidi ka tegelikult ametnikku või

---

<sup>107</sup> K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Viidatud teos, lk 173.

ametiasutust diskrediteerima, siis ATS § 51 lg 4 räägib ainult diskrediteerimise ja maine kahjustamise võimalusest.<sup>108</sup> Seega viimatinimetatud säte annab distsiplinaarkorras karistamiseks suurema võimaluse kui ATS.v § 84 p 3.

Mis puudutab avaliku teenistuse eriliike, siis nagu esimeses peatükis põgusalt mainitud, on osadel juhtudel sätestatud ATS-ist erinevaid distsiplinaarsüütegusid. Nii näiteks võib kohtuniku või prokuröri distsiplinaarsüütegu seisneda ametikohustuste täitmata jätmises või mittekohases täitmises, samuti vääritus teos (KS § 87 lg 2; ProKS § 31 lg 2). Kehtiva PPVS-i politseiametnike distsiplinaarsüütegude kirjeldused vastavad ATS.v distsiplinaarsüütegude koosseisudele täielikult ning kaitseväelaste distsiplinaarsüüteod osaliselt (PPVS § 86; KVTS § 66). Arvestades, et distsiplinaarsüüteo mõistet muudeti ATS-is põhjusel, et senised koosseisud tekitasid segadust, siis võib eeldada, et politseiametnike ja kaitseväelaste osas jääb see probleem kestma.

Uue ATS-i puhul rõhutatakse, et eristada tuleb termineid „tegu“, „teenistuskohustuste rikkumine“ ja „distsiplinaarsüütegu“. Tegu on ametniku tegelik faktiline toiming. Teenistuskohustuse rikkumine tuleneb aga igal üksikjuhtumil konkreetselt kehtivast kohustusest. Distsiplinaarsüütegu eeldab vähemalt üht teenistuskohustuse rikkumist, kuid neid võib ühe distsiplinaarsüüteo alla mahtuda ka rohkem. Seega on distsiplinaarsüütegu laiem mõiste kui teenistuskohustuste rikkumine. Kitsaim mõiste on tegu, mille tulemusena on toime pandud nii teenistuskohustuste rikkumine kui ka võimalik distsiplinaarsüütegu. Tegu võib teatud juhtudel kattuda teenistuskohustuste rikkumisega.<sup>109</sup>

Distsiplinaarsüüteo mõistet kommenteerides on tõdetud, et ATS.u § 69 grammatilise tõlgenduse järgi peaks justkui igale teenistuskohustuse rikkumisele vastama üks distsiplinaarsüütegu.<sup>110</sup> Samas eristus, et ka mitu kohustuserikkumist võivad moodustada vaid ühe distsiplinaarsüüteo, nähtub ATS.u § 75 lg-st 8, mille järgi määratakse teenistuskohustuste rikkumise eest üks distsiplinaarkaristus, v.a juhul, kui rikkumised on iseseisvad ega ole üksteisega sisuliselt ja vahetult seotud. Eelnevast järeldub, et mitme teenistuskohustuse rikkumine saab olla ka üks distsiplinaarsüütegu ning selle eest on õige karistada vaid ühe distsiplinaarkaristusega.<sup>111</sup> Seega sisuliselt on toodud sättes osaliselt reguleeritud küsimust, mida saab lugeda distsiplinaarsüüteoks. Autori hinnangul olnuks parem ATS.u § 75 lg-st 8 tulenevat järeldust, et ühele distsiplinaarsüüteole ei pea vastama vaid üks

---

<sup>108</sup> K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Viidatud teos, lk 172.

<sup>109</sup> Samas, lk 223.

<sup>110</sup> Samas, lk 227.

<sup>111</sup> Samas.

kohustuserikkumine, kajastada ATS.u §-s 69, sest loogiliselt kuulub see tõdemus pigem sinna. Praegune ATS § 69 ja § 75 lg 8 koosmõju võivad aga distsiplinaarsüütegude kvalifitseerimise probleemseks muuta.

Pärast seda, kui on välja selgitatud, et ametnik rikkus teenistuskohustust või –kohustusi, tuleb tuvastada ka süü. ATS.v napist distsiplinaarvastutuse regulatsioonist, samuti TDVS-ist puudus säte süü tuvastamise kohta. Uue ATS-i § 74 kohaselt on süü vormid hooletus, raske hooletus ja tahtlus. Hooletus on ametniku teenistuskohustuse täitmiseks vajaliku hoole järgimata jätmine, raske hooletus ametniku teenistuskohustuse täitmiseks vajaliku hoole olulisel määral järgimata jätmine ja tahtlus teenistuskohustuse rikkumise teadlik soovimine. ATS.u § 74 lg 6 järgi arvestatakse süü hindamisel ametniku haridust, töökogemust, teadmisi ja oskusi.

Autori hinnangul on süü hindamise säte väga vajalik, sest endist distsiplinaarvastutuse regulatsiooni vaadates võisid distsiplinaarkaristuse määrajad olla segaduses, mida ametniku süülisus üldse endast kujutab. Küsitav on aga hooletuse ja raske hooletuse eristamine, sest kuigi süü vorm omab distsiplinaarkaristuse valikul tähtsust (ATS.u § 75 lg 2 p 1), siis ei seota distsiplinaarvastutuse puhul ühtegi tagajärge konkreetselt kas hooletuse või raske hooletusega. Samas tahtluse tuvastamine on tähtis, sest sel juhul eeldatakse rikkumise olulisust (ATS.u § 75 lg 6 p 1), mis omakorda võimaldab ametniku distsiplinaarkorras teenistusest vabastada (ATS.u § 75 lg 4). Autori arvates võib raske hooletuse põhjendamine praktikas liiga suurt pingutust nõuda, sest seal tuleb eraldi käsitleda vajaliku hoole järgimata jätmise „olulist määra“, mistõttu hakatakse tõenäoliselt piirduma põhjendusega, et teenistuskohustusi rikuti „vähemalt hooletusest“. Seoses ATS.u § 74 lg-ga 6 on püstitatud küsimus, kuidas ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused süü vormi mõjutavad – kas head näitajad soodustavad ametniku positsiooni või annavad aluse karmima karistuse määramiseks?<sup>112</sup> Autor püüab sellele küsimusele vastata kohtupraktika abil.<sup>113</sup>

### 3.2.3. Distsiplinaarkaristused

ATS.v § 85 lg 1 nägi distsiplinaarkaristustena ette noomituse (p 1); rahatrahvi mitte üle ametniku 10-kordse päevapalga (p 2); palga maksmise peatamisega teenistusest kõrvaldamise mitte kauemaks kui 10 järjestikuseks graafikujärgseks tööpäevaks (p 3); üleviimise madalamale palgaastmele kuni kolme astme võrra mitte kauemaks kui üheks aastaks (p 4) ja

<sup>112</sup> Eesti Linnade Liidu kiri avaliku teenistuse seaduse eelnõu kooskõlastamata jätmise kohta, lk 6. Allikas on viidatud uue ATS-i eelnõu § 72 lg-le 6, kuid jõustunud seaduses vastab sellele § 74 lg 6.

<sup>113</sup> Vt käesoleva töö 4.2.1.

teenistusest vabastamise ATS.v § 118 alusel (p 5). Uue ATS-i § 70 kohaselt on distsiplinaarkaristusteks noomitus (p 1); põhipalga vähendamine kuni 30 protsenti kuni kuueks kuuks (p 2) ja teenistusest vabastamine (p 3).

Seega on samaks jäänud leebeim ning rangeim karistus – noomitus ja teenistusest vabastamine. Muudetud on aga vahepealseid, rahalisi karistusi. ATS-i seletuskirjast ei nähtu, millest on tingitud muudatused karistuse liikides. Märgitud on, et endise ATS-i § 85 lg 1 p-d 2 ja 3 on viidud uues ATS-is § 70 p 2 alla ning et kaotatud on ATS.v § 85 lg 1 p 4.<sup>114</sup> Autori hinnangul on muudatus õigustatud, sest kolme erineva rahalise karistuse asendamine ühe rahalise karistusega muudab karistuse valiku selgemaks ja lihtsamaks ning võimaldab samas ikkagi karistuse määra ja kestuse suhtes diskretsiooni teostada. Ei saa tähelepanuta jätta, et ATS.v § 85 lg 1 p 3 alusel mitte ainult ei peatatud palga maksmist, vaid ametnik kõrvaldati ka teenistusest. See tähendas ametniku jaoks, et ta ei pidanud tegema tööd, kuid ei saanud ka töötasu. Autori hinnangul on sellisel kujul distsiplinaarkaristuse väljajätmine uuest seadusest igati põhjendatud ning kooskõlas distsiplinaarvastutuse eesmärgiga tagada avaliku teenistuse funktsioneerimisvõime. Kui ametniku distsiplinaarsüütegu pole peetud piisavalt tõsiseks, et tuua kaasa teenistusest vabastamist, siis ei ole põhjust ametnikku töölt eemal hoida, koormates sellega hoopis teisi ametnikke või halvates asutuse töövõimet. Karistuslik element on ametniku jaoks niikuinii tasust, mitte töö tegemise võimalusest ilmajäämine. Puhtalt rahalist karistust on võimalik aga saavutada ainult palga vähendamisega, nagu see on ette nähtud ATS.u § 70 p-s 2.

Avaliku teenistuse eriliikide osas saab ATS.u §-s 70 sätestatud distsiplinaarkaristusi kohaldada päästeametnike suhtes. Vangla- ja välisteenistuse ametnikele on erisseadustes ette nähtud aga omad distsiplinaarkaristused, mis küll oluliselt üldseaduse omadest ei erine (VangS § 150; VätS §-d 77 ja 78). Erinevus on suur aga kaitseväelaste distsiplinaarkaristuste osas, nt on võimalik distsiplinaararest (KVTS § 168 lg 2). Arvestades kaitseväge eripära ning distsipliini erilist tähtsust kaitsevæes, on sellised erinevused õigustatud.

Eelmise ATS-i kehtivuse ajal rakendus reegel, et distsiplinaarkaristus on kustunud, kui ametnikule ei ole ühe aasta jooksul, arvates karistuse määramise päevast, määratud uut distsiplinaarkaristust (TDVS § 13). AT.u § 79 lg 2 kohaselt kustub distsiplinaarkaristuse kehtivus aasta möödumisel karistuse määramise haldusakti jõustumisest. Seega kehtiva ATS-i kohaselt, erinevalt eelmisest seadusest, kustub distsiplinaarkaristus igatahes aasta möödumisel

---

<sup>114</sup> ATS-i seletuskiri, lk 49.

haldusakti jõustumisest. Haldusakti jõustumise päevaks on karistuse määramise päev<sup>115</sup>, millest kirjutatakse lähemalt järgmises alapeatükis.

### 3.3. Formaalne distsiplinaarõigus

Formaalsesse distsiplinaarõigusesse kuuluvad sätted selle kohta, kuidas distsiplinaarsüütegu selleks ette nähtud menetluses uuritakse ja distsiplinaarõiguslikult hinnatakse.<sup>116</sup> Seega on formaalse distsiplinaarõiguse sisuks distsiplinaarmenetluse regulatsioon.

ATS.u § 76 kohaselt on distsiplinaarkaristuse määramise pädevus ametniku ametisse nimetamise õigust omaval isikul ning põhimõtteliselt sama sätestas ka ATS.v § 86. Distsiplinaarmenetluse läbiviimise osas tuli kohaldada TDVS-i regulatsiooni, sest ATS.v-s vastavad sätted puudusid, kuid sealjuures tuli arvestada teatud avaliku teenistuse erisusi.<sup>117</sup>

Esmalt tulenes TDVS § 12 lg-st 1, et distsiplinaarkaristus on määratud päevast, mil töötaja andis allkirja dokumendile, millega tööandja vormistas karistuse. Kui töötaja ei märkinud sellele dokumendile allkirja andmise kuupäeva, siis loeti karistus määratuks dokumendi koostamise päevast. Uuest ATS-ist puudub säte distsiplinaarkaristuse määramise päeva kohta. Karistuse määramise täpne päev on aga oluline hindamaks, kas järgitud on distsiplinaarkaristuse määramise tähtaega. Seega juhul, kui ATS-is ei ole reguleeritud karistuse määramise päeva küsimust ning enam ei saa kohaldada ka TDVS-i, tuleb pöörduda üldregulatsiooni ehk haldusmenetluse seaduse (HMS)<sup>118</sup> poole. HMS § 62 lg 2 p 1 kohaselt tuleb isiku õigusi piirav haldusakt isikule kätte toimetada ning § 61 lg 1 järgi kehtib haldusakt sel juhul reeglina alates kättetoimetamisest.<sup>119</sup> Autori hinnangul tuleneb neist sätetest, et distsiplinaarkaristus hakkab kehtima distsiplinaarkaristuse määramise haldusakti kättetoimetamisest alates, seega on ka karistuse määramise päevaks päev, mil distsiplinaarkaristuse määramise käskkiri adressaadile kätte toimetatakse.

Distsiplinaarkaristuse määramise tähtaja sätestas TDVS § 6, mille lg 1 kohaselt võis distsiplinaarkaristuse määrata kuue kuu jooksul, arvates süüteo toimepanemise päevast, kuid seejuures hiljemalt ühe kuu jooksul, arvates päevast, mil süüteost sai teada mis tahes isik, kellele süüdlane tööalaselt allub. Sama paragrahvi lg 2 järgi võis inventuuri, revisjoni,

<sup>115</sup> K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Viidatud teos, lk 246.

<sup>116</sup> H. R. Claussen, W. Janzen. Viidatud teos, lk 1.

<sup>117</sup> ATS.v § 87. Ka TDVS § 1 ls 1 nägi kuni 31.03.2013 (RT I 1993, 26, 441; RT I 2010, 22, 108) ette, et seadust kohaldatakse ametnikele avalikus teenistuses ja muudel seadusega ettenähtud juhtudel, arvestades nendes seadustes sätestatud erisusi. ATS.u § 129 kohaselt ei kohaldata ametnikele enam alates 01.04.2013 TDVS-i, v.a kahel konkreetsel juhul (ATS.u §-d 127, 128).

<sup>118</sup> RT I 2001, 58, 354; RT I, 23.02.2011, 3.

<sup>119</sup> Vt ka K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Viidatud teos, lk 22.

audiitorkontrolli jmt. tulemustega tõendatud süüteo eest distsiplinaarkaristuse määrata aasta jooksul, arvates süüteo toimepanemise päevast, kuid seejuures hiljemalt ühe kuu jooksul, arvates inventuuri, revisjoni, audiitorkontrolli jmt. tulemuste vormistamise päevast. Sama paragrahvi 3. lg-st ja ATS.v § 87 p-st 1 tuleneb, et TDVS § 6 lg-ga 1 ja 2 ette nähtud ühekuuse tähtaja hulka ei arvata aega, mil teenistussuhe oli ATS.v § 108 p-des 1-9 nimetatud alusel peatunud, v.a puhkepäevade ja riiklike pühade aeg. Uues ATS-is reguleerib distsiplinaarkaristuse määramise tähtaega § 77, mille lg 1 kohaselt võib distsiplinaarkaristuse määrata kahe aasta jooksul distsiplinaarsüüteo toimepanemise päevast arvates, kuid hiljemalt kuue kuu möödumisel päevast, kui distsiplinaarsüüteost sai teada isik, kellele süüdlane teenistusalaselt allub. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt peatub lg-s 1 sätestatud kuuekuulise tähtaja kulgemine ajaks, kui distsiplinaarsüüteo toimepanemises süüdistatava ametniku avaliku võimu teostamise õigus oli ATS.u § 83 alusel peatunud või kui samas asjas, kuid teise menetluse käigus on hindamisel asjaolud, millel on tähtsust distsiplinaarkaristuse määramisel.

Seega on distsiplinaarkaristuse määramise tähtaeg uue seaduse kohaselt oluliselt pikem kui varem. Distsiplinaarkaristuse määramise tähtaegu on pikendatud, sest distsiplinaarmenetlust ei tohi läbi viia kiirustades.<sup>120</sup> Autor nõustub sotsiaalministeeriumi seisukohaga, et distsiplinaarkaristuse määramise tähtaeg võiks olla lühem kui 6 kuud, sest pooleaastane töötamine keskkonnas, kus kellegi suhtes teostatakse distsiplinaarmenetlust ja uurimist, võib takistada tavapärast tööd.<sup>121</sup> Autori hinnangul on nii pikk tähtaeg ülemäära kurnav nii ametiasutusele kui kahtlustatavale ametnikule, sest distsiplinaarmenetluse läbiviimine mõjutab kindlasti kahtlustatava ametniku töövõimet. Esiteks nõuab menetlus ametniku aega ning teiseks mõjutab menetlus tõenäoliselt ametnikku vaimselt ega võimalda tal täielikult tööle keskenduda. Sellise mõju pooleaastane kestmine ei ole põhjendatud, eriti arvestades, et varasemalt saadi distsiplinaarmenetlusega hakkama ka kuu jooksul. Kolmandaks on ATS.u § 78 kohaselt võimalik ametniku teenistusest kõrvaldamine distsiplinaarmenetluse ajaks, kui distsiplinaarmenetluse tulemuseks võib olla teenistusest vabastamine. Seega võib juhtuda, et ametiasutusest on tervelt poole aasta jooksul puudu üks ametnik, kelle tööd peavad tõenäoliselt tegema teised ametnikud ning lõpuks võib selguda, et ametniku teenistusest vabastamiseks puudub alus. Sellisel juhul oleks ebaproportsionaalne ametiasutust pool aastat koormata. Lisaks ei usu autor sellesse, et distsiplinaarmenetlusse pühendataks tänu pikemale tähtajale ka reaalselt rohkem aega, vaid pigem annab pikem tähtaeg menetluse läbiviijale suurema vabaduse valida, millal distsiplinaarsüüteo uurimisega tegeleda, teades, et tähtaeg

---

<sup>120</sup> Samas, lk 236.

<sup>121</sup> Sotsiaalministeeriumi kiri avaliku teenistuse seaduse eelnõu kooskõlastamise kohta. 03.01.2012 nr 3.1-3/6052 Arvutivõrgus: eelnoud.valitsus.ee/main#Ai0dy2Fr (25.04.2014)



niipea ei möödu. Seega kokkuvõtvalt oleks autori hinnangul otstarbekam viia lühema aja jooksul läbi intensiivne menetlus kui tervet ametiasutust koormates distsiplinaarmenetlust venitada. Varasem 1-kuune tähtaeg oli ehk tõesti liiga lühike, kuid kuus kuud on liiga pikk aeg. Autori hinnangul oleks distsiplinaarmenetluse läbiviimiseks mõistlik kaks, äärmisel juhul kolm kuud.

Ka kaheaastast absoluutset aegumistähtaega on ATS.u seletuskirjas väga napilt põhjendatud sellega, et väärtegade aegumise tähtaeg on samuti kaks aastat ning et osad teod võivad selguda alles inventuuri või audiitorkontrolli käigus.<sup>122</sup> Autori hinnangul pole õigustatud kõikide distsiplinaarsüütegude eest karistuse määramise tähtaega pikendada kahe aastani, kui vaid osad neist võivad selguda inventuuri või audiitorkontrolli käigus. Teiseks jääb arusaamatuks, miks võeti distsiplinaarsüüteo aegumistähtaaja määramisel aluseks väärteto aegumistähtaeg. ATS.u § 77 lg-s 2 sätestatud peatumise alused viitavad sellele, et mh võivad süüteomenetluses olla hindamisel asjaolud, mis omavad tähtsust distsiplinaarkaristuse määramisel. Kui distsiplinaarsüüteo kaheaastase aegumistähtaaja taga seisab eesmärk kasutada väärtetoemenetluses välja selgitatud asjaolusid distsiplinaarkaristuse määramisel, siis tekib küsimus, kuidas on sama eesmärk täidetud kuritegude puhul? Suure tõenäosusega võibki tegude puhul, mis on ühtaegu distsiplinaarsüüteod ja kuriteod, juhtuda nii, et distsiplinaarkaristus määratakse hulk aega enne seda, kui sama teo asjaolud selgitatakse välja kriminaalmenetluses. Kindlasti ei väida autor, et distsiplinaarsüüteod peaksid aeguma viie või kümne aasta möödumisel nende toimepanemisest, nagu kuriteod<sup>123</sup>, vaid soovib näidata, et väärtegade kaheaastane aegumistähtaeg ei ole pädev argument distsiplinaarsüüteo aegumistähtaaja kehtestamiseks.

---

<sup>122</sup> ATS-i seletuskiri, lk 52.

<sup>123</sup> Karistusseadustiku § 81 lg 1. - RT I 2001, 61, 364; RT I, 26.02.2014, 1.

<sup>124</sup> RKHKo 17.11.2003, 3-3-1-74-03. Sellele viidati ning distsiplinaarkaristus tühistati ära kuulamata jätmise tõttu ka RKHKo 25.11.2003, 3-3-1-70-03.

#### **4. Distiplinaarvastutus kohtupraktikas**

##### **4.1. Distiplinaarkaristuse määramise käskkirja formaalne õiguspärasus**

###### **4.1.1. Ära kuulamispõhimõte**

###### *4.1.1.1. Juhtumid, mil tuvastati ära kuulamispõhimõtte rikkumine*

Üheks põhjanevumaks lahendiks ära kuulamispõhimõtte kohta distiplinaarmenetluses on Riigikohtu otsus haldusajlas nr 3-3-1-74-03<sup>124</sup>, milles märgiti, et ametniku õigus olla distiplinaarkaristuse määramise menetluses ära kuulatud tuleneb haldusmenetlust reguleerivatest sätetest ning haldusmenetluse põhimõtetest (sh HMS § 40 lg-st 1). Riigikohus leidis, et kuigi TDVS § 7 lg 1 sätestab süüdlaselt seletuse nõudmise õiguse, tuleneb TDVS § 7 lg-te 1 ja 3 koostoimest, et karistatava kirjalikku seletust on seadusandja üldjuhul pidanud oluliseks ja vajalikuks. Veel üks oluline aspekt distiplinaarmenetluses on, et õiguste reaalse kaitse tagamiseks tuleb isikut teavitada, millistes rikkumistes teda süüdistatakse, ning tal peab olema võimalik tutvuda väidetava süüteoga seonduva informatsiooniga. Käsitletud distiplinaarasjas ei võetud karistatavalt isikult kirjalikku seletust distiplinaarsüüteo kohta ega antud talle võimalust oma seisukohtade avaldamiseks või tõendite esitamiseks ning Riigikohus leidis, et selline oluline menetlusviga võis HMS § 58 tähenduses mõjutada asja otsustamist. Ära kuulamine oli eriti oluline, kuna ametnikule määrati distiplinaarkaristuseks teenistusest vabastamine.

Lahendis nr 3-3-1-72-10<sup>125</sup> käsitleti aga olukorda, kus vaatamata eriseaduses sätestatud selgele kohustusele tutvustada distiplinaarjuurduse lõppemisel politseiametnikule distiplinaarjuurduse kokkuvõtet, tehti seda alles koos distiplinaarkaristuse määramise käskkirja tutvustamisega. Esiteks märgiti lahendis, et ära kuulamise võimaldamine kohtumenetluses ei saa asendada ära kuulamiskohustuse tagamist haldusmenetluses ning viidati varasemale seisukohale, et ära kuulamise põhimõtte tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamuse ja vastuväited esitada ning tal peab olema võimalus esitada haldusakti andmise menetluses haldusorganile omalt poolt küsimuse õigeaks otsustamiseks tähtsust omavaid täiendavaid andmeid. Kuigi ametnik oli enne karistuse määramist saanud toimuva suhtes anda kirjaliku seletuse, kujutas distiplinaarjuurduse kokkuvõtte tutvustamata jätmine enne karistuse määramist endast siiski olulist menetlusviga ning distiplinaarkäskkirja tuli juba ainuüksi seetõttu tühistada. Viidatud

---

<sup>124</sup> RKHKo 17.11.2003, 3-3-1-74-03. Sellele viidati ning distiplinaarkaristus tühistati ära kuulamata jätmise tõttu ka RKHKo 25.11.2003, 3-3-1-70-03.

<sup>125</sup> RKHKo 10.12.2010, 3-3-1-72-10.

lahendi suhtes koostas üks riigikohtunik eriarvamuse<sup>126</sup>, milles leidis, et distsiplinaarkäskkirja tühistamine ei olnud õigustatud. Eriarvamuse kohaselt poleks tohtinud käskkirja HMS § 58 alusel tühistada, kuna ametnik ei esitanud kohtumenetluses ühtegi väidet, millega arvestamine oleks distsiplinaarasja lõpptulemust muutnud. Probleem taandub sellele, kas õigus ärakuulamisele on absoluutne õigus, mille rikkumine toob alati ja vältimatult kaasa otsustuse tühistamise, või on tegemist menetlusliku rikkumisega, millel sellist tagajärge vältimatult ei ole.

Lahendis nr 3-3-1-46-12<sup>127</sup> esinenud olukorras andis ametnik küll võimalike rikkumiste kohta kirjaliku seletuse, kuid teda ei olnud teavitatud tema suhtes distsiplinaarmenetluse algatamisest. Riigikohus leidis, et sellisel juhul ei ole isikule ärakuulamisõigus täies mahus tagatud, sest tal ei olnud ajendit taotleda täiendavate tõendite kogumist ega võimalust vaielda vastu haldusorgani kogutud tõenditele, süüksarvatava teo kvalifikatsioonile ja kavandatavale karistusele. Korrektseks ärakuulamiseks ei ole piisav, et isik võib aimata koormava haldusakti sisu. Samas märkis kohus, et kuna distsiplinaarjuurdluse kokkuvõtte koostamine käesoleval juhul kohustuslik ei olnud, siis ei mõjutanud selle koostamata jätmine ka menetluse õiguspärasust. Ametniku teavitamata jätmisega distsiplinaarmenetluse alustamisest ja ärakuulamisõiguse puuduliku tagamisega rikkus ametiasutus distsiplinaarmenetluse läbiviimise nõudeid. Kirjeldatud menetluslike rikkumiste ja motiveerimiskohustuse rikkumise kogumi tõttu kuulus distsiplinaarkaristus tühistamisele. Autori hinnangul võttis Riigikohus antud lahendiga suuna sellele, et ärakuulamisõigus ei ole absoluutne. Sarnaselt eelmisele lahendile oli ärakuulamine ka käesolevas asjas teatud mahus toimunud, kuid seda ei saanud pidada täiesti korrektseks. Siiski analüüsis kohus veel teisi rikkumisi ning ei tühistanud karistust ainuüksi puuduliku ärakuulamise tõttu.

Riigikohtu lahendis nr 3-3-1-76-12<sup>128</sup> oli tegemist situatsiooniga, kus menetlusalune isik andis küll võimaliku rikkumise kohta seletuse kahel korral, kuid esimesel korral ei olnud veel distsiplinaarmenetlust algatatud ning teine kord anti seletusi distsiplinaarmenetluse algatamisest teatamise päeval. Riigikohus leidis, et seda ei saa pidada korrektseks ärakuulamiseks. Ärakuulamist ei taganud ka distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte tutvustamine, kuna selle tutvustamise ajaks oli distsiplinaarkäskkiri juba antud. Riigikohus mõõnis, et ametniku poolt hiljem nimetatud asjaolud seavad kahtluse alla distsiplinaarsüüteo toimepanemise tervikuna, seega ärakuulamisõiguse tagamine oleks võinud kaasa tuua

<sup>126</sup> Vt Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu halduskolleegiumi otsusele asjas nr 3-3-1-72-10.

<sup>127</sup> RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12.

<sup>128</sup> RKHKo 15.05.2013, 3-3-1-76-12; suures osas sarnane ka TlnHko 22.05.2013, 3-13-528.

teistsuguse haldusakti andmise. Distsiplinaarkaristus tühistati jällegi nii ärakuulamisõiguse kui põhjendamiskohustuse rikkumise tõttu. Riigikohus pidas vajalikuks ühtlustada enda praktikat ning selgitas, et HMS § 58 alusel saab distsiplinaarasjades isiku ärakuulamata jätmisel praktiliselt distsiplinaarkaristuse tühistamata jätta vaid juhtudel, kui kaalutusõigus on kohtu arvates juhtumi erandlike asjaolude tõttu kahanenud ühe valikuni. Kohus selgitas, et ärakuulamisõigusel on eriline roll isiku õiguste kaitsel ning mida ulatuslikum on haldusorgani kaalutusõigus ja mida raskem on ärakuulamisviga, seda tõenäolisemalt mõjutab viga asja otsustamist. Sealjuures on haldusorganil tõendamiskoormus, et isegi ametnikku õiguspäraselt ära kuulates ei saanuks ametniku väidetes toodud asjaolud kaasa tuua teistsuguse haldusakti andmist. Isik tuleb ära kuulata sõltumata sellest, milline karistus talle määratakse.

Autori hinnangul on Riigikohus viimati viidatud lahendiga õnnestunult lahendanud ärakuulamis põhimõtte ja HMS § 58 vahekorda puudutava probleemi, mille üle tekkinud diskussioon<sup>129</sup> avaldus lahendi nr 3-3-1-72-10 eriarvamuses. Tulemuseks on lahendis nr 3-3-1-72-10 kui ka selle suhtes antud eriarvamuses esitatud seisukohti arvestav järeldus, et ärakuulamisõigus ei ole küll absoluutne, kuid arvestades distsiplinaarotsuste diskretsioonilisust, tähendab selle õiguse rikkumine reaalsuses enamasti karistuse tühistamist. Kui tegemist on otsusega, mille puhul karistuse määra peab haldusakti andmise seisuga olema kaalunud kõiki tähtsust omavaid asjaolusid ning oma otsustust ka põhjendama, siis ei saa enamikel juhtudel olla kindel, et ametniku õiguspärasel ärakuulamisel distsiplinaarmenetluses oleks ametiasutus jõudnud samale järeldusele kui hiljem kohtumenetluses tagantjärele õigustusi esitades. Autori hinnangul on põhjendatud ka ametiasutuse tõendamiskoormus, kuna rikutud õigustega ametnikult veel ametiasutuse vea tõttu tõendeid nõuda oleks ebaõiglane ning paneks ametniku peaaegu võimatu ülesande ette.

Kõiki eelnevaid Riigikohtu lahendeid kokku võttes võib öelda, et Riigikohtu seisukoht ärakuulamisõiguse tagamise osas on range ning sellised juhtumid, mil ärakuulamisvea tuvastamisel distsiplinaarkaristust tühistada ei tuleks, on väga erandlikud. Igal üksikjuhtumil tuleb hinnata ärakuulamisvea suurust, sealjuures on suurim viga mõistagi isiku mingilgi moel ära kuulamata jätmine, kuid distsiplinaarkäskkirja tühistamise võib kaasa tuua ka isiku ärakuulamine ainult enne distsiplinaarmenetluse algatamisest teavitamist või liiga varases menetlusjärgus, samas andmata talle võimalust väidete esitamiseks menetluse lõpus. Tõhus ärakuulamisõiguse kasutamine saab toimuda vaid ametniku teadliku ja piisava informeerituse olukorras, sest vastasel juhul isik ei tea, mille vastu end kaitsta.

---

<sup>129</sup> Küsimuse diskussioonist püstitas ka L. Kanger. Viidatud teos, lk 18.

Alama astme kohtute praktikas on ära kuulamis põhimõtet distsiplinaar karistuse käskkirja tühistamist vääri valt rikutud kõige rängemalt järgmistel viisidel. Isikule ei antud mingitki võimalust oma arvamuse ja vastuväidete esitamiseks<sup>130</sup>, sh ei olnud haldusorganil kohtule esitada ühtegi distsiplinaar asja materjali peale distsiplinaar karistuse määramise käskkirja, mistõttu oli tõendamata ka ametnikule ära kuulamis õiguse tagamine.<sup>131</sup> Dist siplinaar karistus tuli ametnikule täiesti ootamatult olukorras, kus talle öeldi vaid: „meie teed lähevad lahku, meie koostöö ei saa jätkuda ja sa pead lahkuma”, kuid sellele dist siplinaar menetlust ei järgnenud.<sup>132</sup> Puhkusel olevalt ametnikult küsiti telefoni teel rikkumise kohta küsimus vastus vormis seletust, kuid teda ei teavitatud enne puhkusele minekut dist siplinaar menetluse algatamisest ning puudulikku ära kuulamist ei kompenseerinud ka dist siplinaar juurd luse kokkuvõtte tutvustamine alles pärast dist siplinaar karistuse määramise otsustamist.<sup>133</sup> Ametnikult küsiti seoses sisejuurd lusega e kirja teel selgitust uuritava juhtumi kohta, kuid teda ei teavitatud tema suhtes alustatud dist siplinaar menetlusest, enne dist siplinaar menetluse lõpuleviimist ei tutvustatud dist siplinaar juurd luse (sisejuurd luse) kokkuvõtet ega võetud dist siplinaar menetluse käigus kirjalikku seletust.<sup>134</sup> Ametnikult võeti ainult suuline seletus, mida ei kajastatud korrektselt, samuti ei tehtud talle teatavaks dist siplinaar menetluse algatamise käskkirja ega tutvustatud enne karistuse määramist dist siplinaar menetluse kokkuvõtet.<sup>135</sup> Seega kirjeldatud juhtumite puhul ei antud ametnikule üldse võimalust seletust esitada või tehti dist siplinaar menetluses enamik toiminguid valesti.

Samas on dist siplinaar käskkirju tühistatud ka järgmiste, pealtnäha kergemate minetuste korral. Ametnikult võeti dist siplinaar menetluse käigus kahel korral kirjalikud seletused, kuid ta ei olnud teadlik, et menetlust viiakse läbi just tema suhtes,<sup>136</sup> sh arvates, et ta andis seletuse tunnistaja, mitte süüdistatava rollis.<sup>137</sup> Ametnikult küsiti mitmeid seletuskirju selle kohta, miks talle antud tööülesanne valmis ei olnud ega öeldud, et teda kavatsetakse karistada.<sup>138</sup> Ametnikule tutvustati dist siplinaar juurd luse kokkuvõtet samal päeval karistuse määramise käskkirjaga<sup>139</sup> või ka eelmisel päeval, olukorras, kus dist siplinaar menetlus algatati ametiasutuse kogu osakonna suhtes ning ametnik andis selgitusi osakonna töökorralduse

<sup>130</sup> TlnHKo 12.10.2007, 3-07-844.

<sup>131</sup> TrtHKo 06.07.2012, 3-12-632.

<sup>132</sup> TlnHKo 03.05.2011, 3-09-2737.

<sup>133</sup> JhvHKo 13.12.2005, 3-05-1380; TrtRnKo 03.03.2006, 3-05-1380.

<sup>134</sup> TrtHKo 30.05.2011, 3-11-420.

<sup>135</sup> TlnHKo 27.05.2009, 3-09-3; TlnRnKo 04.06.2010, 3-09-3.

<sup>136</sup> TlnHKo 10.02.2009, 3-08-1853.

<sup>137</sup> TlnHKo 05.04.2007, 3-07-200; analoogsed juhtumid ka TlnHKo 11.07.2008, 3-08-390; TlnHKo 10.10.2008, 3-08-1041 ja TlnHKo 08.12.2009, 3-09-1276.

<sup>138</sup> TlnHKo 05.04.2011, 3-09-3131.

<sup>139</sup> TlnHKo 28.02.2011, 3-10-809.

kohta, teadmata, et teda süüdistatakse distsiplinaarsüüteo.<sup>140</sup> Politseiametnikku teavitati distsiplinaarmenetluse algatamisest ning temalt võeti seletus, kuid talle ei tutvustatud distsiplinaarmenetluse kokkuvõtet enne distsiplinaarkaristuse määramist.<sup>141</sup> Ametnikule anti distsiplinaarmenetluse mahukale kokkuvõttele vastuväidete esitamiseks aega vaid 21 tundi ning keelduti tähtaja pikendamisest.<sup>142</sup> Teisel juhul anti tihedalt täis kirjutatud 5-leheküljelise distsiplinaarkäskkirja projektile vastuväidete esitamiseks aega vaid nädalavahetus, mil ametnik ei peaks tegelema töölastele etteheidetele vastuvaidlemisega. Teiseks süüdistati ametnikku mitmes süüteo ja käskkiri sisaldas hulgaliselt viiteid tõenditele, mida ametnikule varem esitatud ei olnud. Kuna käskkirja projektis puudus resolutsioon ning igasugused viited õiguslikele alustele, siis ka neil põhjustel ei olnud ametnikule tagatud reaalselt võimalust sisuliste vastuväidete esitamiseks.<sup>143</sup>

Omaette rikkumisi põhjustavad veel ametiasutuse seisukoha muutused distsiplinaarmenetluse vältel. Näiteks distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirjas mainiti vähem rikkumisi kui need, mille eest ametnikku lõpuks karistati, kusjuures lisandunud etteheited nähtusid küll distsiplinaarmenetluse kokkuvõttest, kuid kokkuvõtet tutvustati ametnikule samal päeval distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja väljaandmisega ja ametnikule ei antud võimalust kokkuvõttele vastuväiteid esitada.<sup>144</sup> Erinevalt distsiplinaarjuurduse kokkuvõttes tehtud ettepanekust määrati ametnikule raskeim karistus, kuid talle ei antud distsiplinaarjuurduse kokkuvõtte tutvustamise ja distsiplinaarkaristuse määramise vahepeal võimalust esitada enda kaitseks omapoolseid seisukohti ja tõendeid.<sup>145</sup>

Halduskohus leidis ühel juhul ka ärakuulamisõiguse rikkumise tuvastamisel, et kuivõrd kaitseväelast karistati ühe madalaima karistusega (vali noomitus), siis ei muutnud karistamist õigusvastaseks asjaolu, et talle ei olnud tagatud HMS § 40 lg-s 1 sätestatud õigus olla enne haldusakti andmist ära kuulatud. Kuid õige ei ole ka haldusorgani seisukoht, et nimetatud õigus kaitseväe tegevteenistuses olevale kaitseväelasele üldse ei laiene. Tegemist on osaga hea halduse põhimõttest, millega tuleb arvestada ka kaitseväelase distsiplinaarvastutusele võtmisel.<sup>146</sup> Autor selle seisukohaga ei nõustu, sest isik tuleb enne distsiplinaarkaristuse määramist ära kuulata olenemata talle määratava karistuse raskusest.

---

<sup>140</sup> TlnHKO 29.04.2011, 3-10-2992.

<sup>141</sup> TlnRnKo 18.11.2008, 3-06-2120; üsna sarnane ka TrtHKO 30.06.2011, 3-11-617.

<sup>142</sup> TlnHKO 30.06.2011, 3-10-3074.

<sup>143</sup> TlnRnKo 06.11.2012, 3-10-3162.

<sup>144</sup> TrtRnKo 06.04.2010, 3-09-1224.

<sup>145</sup> TlnHKO 11.03.2010, 3-09-2041.

<sup>146</sup> TlnHKO 11.04.2011, 3-10-1043.

#### *4.1.1.2. Juhtumid, mil ei tuvastatud ärakuulamis põhimõtte rikkumist*

Riigikohtu lahendis nr 3-3-1-10-05<sup>147</sup> käsitleti olukorda, kus eriseaduse kohaselt oli distsiplinaarmenetluses kohustuslik võtta politseiametnikult kirjalik seletus tema süüteo kohta, kuid seda nõuet täidetud ei olnud. Riigikohus nõustus ringkonnakohtuga, et kuna ametnikule oli enne karistamist tutvustatud distsiplinaarjuurdluse kokkuvõtet ning ta sai selle kohta oma arvamust avaldada, siis ei anna eriseaduses sätestatud kirjaliku seletuse võtmise kohustuse rikkumine alust karistuse tühistamiseks. Seega Riigikohtu seisukohalt ei olnud oluline, et täidetud oleks just seaduses sätestatud ärakuulamisvormi kasutamise kohustus, vaid peamine on, et isikule oleks üldiselt ärakuulamisõiguse kasutamine tagatud.

Alama astme kohtute hinnangul ei ole ärakuulamis põhimõtet rikutud, kui ametnikku ei teavitatud kohe distsiplinaarmenetluse alustamisest, arvestades, et temalt võeti juhtunu kohta seletus ning seletuse küsimise nõudest nähtus selgelt, mida talle ette heideti; samuti sai ta tutvuda karistuse määramise käskkirja projektiga, millele oli võimalik täiendavaid vastuväiteid esitada. Kohus tõi argumendiks, et seadusest ei tulenenud otsest kohustust viia konkreetse ametniku suhtes läbi formaliseeritud teenistuslik juurdlus või distsiplinaarmenetlus, nagu seda nägid teatud ametnike puhul ette eriseadused.<sup>148</sup> Korrektseks peeti ka juhtumit, kus politseiametnikule tutvustati distsiplinaarjuurdluse kokkuvõtet alles samal päeval distsiplinaarkaristuse määramisega. Kohus märkis, et kuna politsei distsiplinaarjuurdluse juhendist ei tulenenud kohustust menetlusaluselt isikult pärast kokkuvõtte allkirjastamist selgitusi küsida; ametnikule tutvustati allkirja vastu distsiplinaarjuurdluse algatamise käskkirja ning samuti korda, mis sisaldas seletusi distsiplinaarjuurdluse all oleva isiku õiguste ning karistuse määramise käskkirja vaidlustamise kohta; ning ta sai kolm korda, sh kaks korda distsiplinaarjuurdluse käigus, selgitusi anda; siis oli ärakuulamisõigus tagatud. Lisaks, vaidest ja kaebusest nähtuvalt ei olnud ametnikul võrreldes esialgsete seletustega uusi asjaolusid ega tõendeid esile tuua.<sup>149</sup> Ka ühes teises otsuses leiti, et politseiametniku distsiplinaarjuurdluses ei ole nõuet anda ametnikule pärast juurdluse kokkuvõtte tutvustamist võimalust sellele vastuväiteid esitada. Ärakuulamiskohustuse täitmine loeti täidetuks sellega, et ametnik sai distsiplinaarjuurdluse käigus ning enne karistuse määramist teha põhjaliku ettekande distsiplinaarsüüteo sündmuse asjaolude kohta.<sup>150</sup>

<sup>147</sup> RKHKo 02.05.2005, 3-3-1-10-05.

<sup>148</sup> TlnHKo 15.04.2011, 3-10-3012.

<sup>149</sup> TlnHKo 17.11.2006, 3-06-821.

<sup>150</sup> TrtHKo 16.10.2007, 3-07-115.

Kui ametnikule tutvustati distsiplinaarjuurdluse algatamise käskkirja, asjas koostati distsiplinaarjuurdluse kokkuvõtte ja seda tutvustati ametnikule eelmisel päeval enne karistuse määramist, ametnikult võeti enne distsiplinaarjuurdluse kokkuvõtte koostamist seletus ning ametnik ei ole väitnud, et tema õigusi distsiplinaarmenetluses rikutud oleks, siis ärakuulamisviga tehtud ei ole.<sup>151</sup> Autorit paneb ärakuulamisõiguse täielikus realiseerituses kahtlema asjaolu, et juurdluse kokkuvõtet tutvustati ametnikule eelmisel päeval enne käskkirja andmist. Samas on kõnekas ka fakt, et ametnik ise enda õiguste rikkumist ei tundnud. Järelikult olid konkreetsel juhul asjaolud sellised, et ametnikul midagi olulist ütlema ei jäänud.

Erandina tuli ette, et ametnik loobus seletuse andmise õigusest ning sel juhul ei olnud tegemist ärakuulamisveaga.<sup>152</sup> Juhul, mil distsiplinaarmenetlust laiendati pärast selle algatamist veel hulgalistes tegudes süüdistamisega, loeti ärakuulamisõigus tagatuks distsiplinaarjuurdluse kokkuvõtte kavandi tutvustamisega, sest ametnik ei väitnud, et talle anti kokkuvõttega tutvumiseks ebapiisavalt aega.<sup>153</sup> Eriline on veel distsiplinaarasi, kus kaitseväes teenivale isikule määrati 14.10.2011 KDS kohaselt avalikult suuline distsiplinaarkaristus. Kirjeldatud asjas eiras madrus ülema käsku 10.10.2011 ning ta andis samal päeval ka omakäelise selgituse käsu eiramise põhjuste kohta. Kuna isik sai oma käitumise tagamaid selgitada ning arvestades rikkumise iseloomu ja ajavahemikku seletuse andmisest kuni otsuse teatavakstegemiseni, puudus vajadus temalt veel kord arvamust küsida.<sup>154</sup>

Ühes otsuses on kohus kummastaval kombel leidnud, nagu oleks süüdlaselt seletuse võtmine süüdlasele justkui boonus olukorras, kus talle oli tutvustatud nii distsiplinaarjuurdluse algatamise käskkirja kui ka distsiplinaarjuurdluse all oleva isiku õigusi, samuti juurdluse kokkuvõtet samal päeval karistuse määramise käskkirja väljaandmisega. Kohus tugines sellele, et süüdlaselt kirjaliku seletuse nõudmine on menetleja õigus, mitte kohustus vastavalt TDVS § 7 lg-le 1 ning tõi esile, et TDVS § 7 lg 3 järgi võib distsiplinaarkaristuse määrata ka seletust nõudmata, kui süütegu on tõendatud muude tõenditega. Kohus märkis: „Ehkki iseenesest on kaebaja süütegu olnud võimalik tõendada vigaste vääртеoprotokollide ja kiirmenetluse otsustega, on S. R. ule olnud tagatud HMS-st tulenev ärakuulamisõigus, mis on igati õige hea haldustava seisukohalt.“<sup>155</sup> Sellise lause põhjal jääb mulje, et süüdlaselt oleks võinud seletuse põhimõtteliselt vastavalt TDVS § 7 lg-le 3 ka võtmata jätta, sest ametniku

---

<sup>151</sup> TlnHKo 28.05.2010, 3-09-3045.

<sup>152</sup> TrtHKo 30.06.2008, 3-07-2605.

<sup>153</sup> TrtHKo 29.01.2010, 3-09-1077.

<sup>154</sup> TlnHKo 19.09.2012, 3-11-2649.

<sup>155</sup> TlnHKo 26.04.2010, 3-09-2982.



süütegu oleks olnud võimalik tõendada teiste tõenditega. Antud otsuse tegemise ajaks kujunenud Riigikohtu praktika pinnalt on autor seisukohal, et kohtu selline väljendus on ohtlik. Nimelt Riigikohtu tõlgenduse järgi on süüdlaselt seletuse võtmine üldjuhul siiski oluline ja vajalik ning TDVS-i sõnastuses jäigalt kinni olema ei peaks. Kohus ei tohiks anda ametiasutustele signaali, et tegelikult midagi ei juhtu, kui ametnikult seletus võtmata jäetakse. Antud juhul oli aga süüdlaselt õigesti seletus võetud.

#### *4.1.1.3. Järeldused*

Eelnevat kokku võttes on kohtud ametniku ärakuulamisõiguse tagamise kontrollimisel ja ärakuulamisvea suuruse hindamisel arvesse võtnud järgmisi asjaolusid: kas üldse viidi läbi distsiplinaarmenetlus; kas ametnikku teavitati distsiplinaarmenetluse algatamisest; kas ametnikult võeti seletusi enne distsiplinaarmenetlust või distsiplinaarmenetluses; kui seletusi võeti distsiplinaarmenetluse raames, siis kas ametnikule oli arusaadav, et ta on n-ö süüdistatav, mitte kõigest tunnistaja; millises vormis seletusi võeti (suuliselt, sh telefonitsi, e-kirjaga, kirjalikult; vabas või küsimus-vastus vormis); kas konkreetset liiki ametniku puhul oli ette nähtud nõue distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte koostamiseks; kas ametnikule tutvustati distsiplinaarmenetluse kokkuvõtet; millal ametnikule distsiplinaarmenetluse kokkuvõtet tutvustati (kui enne distsiplinaarkäskkirja tutvustamist, siis kui palju jäi aega vastuväidete esitamiseks ning kas tegemist oli puhke- või tööpäevadega); kui mahukas oli distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte; kui ametnikule tutvustati distsiplinaarkäskkirja kavandit, siis kas sealt nähtus piisavalt andmeid (õiguslikud alused, kavandatav karistus); kas kogu distsiplinaarmenetluse käigus jäid ametnikule esitatavad etteheited samaks; kui distsiplinaarmenetlust laiendati, siis kas ametnik oli omakorda ka sellest teadlik ning kas tal oli teadasaamisest alates piisavalt aega uute süüdistuste kohta vastuväidete esitamiseks; kas ametnikule määrati sama karistus nagu distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes märgitud; kui range karistus ametnikule määrati; kas ametnik ise tundis, et tema ärakuulamisõigust on rikutud.

Kohtulahendite põhjal võib öelda, et ärakuulamisõiguse tagamisel esineb erinevaid kombinatsioone, mille tegureid kogumis saab pidada ärakuulamisõiguse tagamiseks. Samas on praktikas välja kujunenud seisukohti, et osad asjaolud on teistest tähtsamad. Nimelt distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte tutvustamine ning tutvustamise aeg mängib autori hinnangul kohtupraktikas kõige suuremat rolli, mis on ka täiesti õigustatud. Menetluse kokkuvõttes sisaldub kõige olulisem informatsioon ja järeldused, milleni menetleja jõudis. Ametnik saab ärakuulamisõigust tõhusalt realiseerida ning end kaitsta juhul, kui ta on teadlik

samadest asjaoludest, millest karistuse määraja lähtuma hakkab, sest siis on tal võimalik neile täiel määral vastu vaielda.

Kohtupraktikast selgus samuti, et ametiasutuste rikkumisi distsiplinaarmenetluse läbiviimisel põhjustas osaliselt arusaamatus selles, milliseid nõudeid distsiplinaarmenetluses üldse järgida tuli. Näiteks paljude ametnike kategooriate puhul ei olnudki seaduses nõuet distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte vormistamiseks, millest tulenevalt puudusid reeglid ka selle tutvustamise aja ning vastuväidete esitamiseks aja andmise kohta. Uues ATS-is on aga distsiplinaarmenetlust, sh menetluselise isiku ärakuulamisõiguse tagamist, detailsemalt reguleeritud. Paika on pandud, et distsiplinaarmenetlus algatatakse käskkirja või korraldusega ning see dokument tuleb ametnikule ka kindla tähtaja jooksul kätte toimetada (ATS.u § 72 lg-d 4, 5). Seega seaduse kohaselt ei peaks tekkima olukorda, kus ametnikku distsiplinaarmenetlusest üldse ei teavitata. Samuti on reguleeritud, et isikule peab andma võimaluse kirjaliku seletuse andmiseks kindla tähtaja jooksul (ATS.u § 73 lg 3) ning enam ei saa segadusi tekitada kehtivuse kaotanud TDVS § 7 sõnastus. Kuna sätestatud on ka distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte koostamise, selle ametnikule tutvustamise ning arvamuse ja vastuväidete esitamise võimaluse andmise kohustus (ATS.u § 73 lg-d 5 ja 7), siis ei saa enam esitada vabandusi, et selliseid kohustusi seadusest ei tulene. Olukord, kus ametnikule heidetakse distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes ette rohkem tegusid kui selle algatamise käskkirjas, on samuti lahendatud regulatsiooniga, et ametnikule peab olema antud võimalus kokkuvõttele vastuvaidlemiseks. Seega uus ATS lahendas kindlasti osa kohtupraktikas esinenud probleeme seoses ärakuulamisega ning vähemalt seaduse tasandil on ametniku õigused menetluses tugevalt tagatud. Kuivõrd praktikas neid nõudeid järgima hakatakse, ei ole veel selgunud. Kui uues ATS-is sätestatud selgesõnalisi nõudeid rikutakse, siis on distsiplinaarkäskkiri küll formaalselt õigusvastane, kuid ka sel juhul jääb edasi üle otsustada ärakuulamisvea suuruse ning selle üle, kas viga võis mõjutada asja otsustamist. Selles osas on aga jätkuvalt asjakohane tugineda kujunenud kohtupraktikale, kust võib leida seisukohti erinevate vigade kaalukuse kohta.

#### 4.1.2. Distsiplinaarkaristuse määramise tähtaeg

##### *4.1.2.1. Tähtaja kulgemise üldreegel ja erandid ning tähtaja algus*

Riigikohtu lahendis nr 3-3-1-11-97<sup>156</sup> selgitati, et TDVS § 6 lg 1 puhul arvutatakse distsiplinaarkaristuse määramise tähtaega mistahes ülemuse poolt süüteost teadasaamisest arvates, st tegemist võib olla vahetu ülemusega või ka mitte. Oluline pole, et süüteost teada

---

<sup>156</sup> RKHKm 11.04.1997, 3-3-1-11-97; sarnane ka TlnHKo 11.03.2008, 3-08-24.

saanud ülemusel oleks distsiplinaarkaristuse määramise õigus ning et ülemus mõistaks, et tegemist on õigusrikkumisega. Samuti oli viidatud lahendis küsimus selles, kas situatsioonis, kus viidi läbi teenistuslik juurdlus ja distsiplinaarmenetlus, tuleks kohaldada TDVS § 6 lg 1 üldreeglit või TDVS § 6 lg 2 erandit, mille kohaselt arvutatakse ühekuulist distsiplinaarkaristuse määramise tähtaega inventuuri, revisjoni, audiitorkontrolli jmt. tulemuste vormistamise päevast. Riigikohus selgitas, et kui viiakse läbi teenistuslane juurdlus, siis ei saa karistuse määramise ühekuulist tähtaega arvutada TDVS § 6 lg 2 järgi, sest distsiplinaarmenetlus hõlmab teenistusalase juurdluse läbiviimist. See tähendab, et tähtaeg ei hakka kulgema mitte teenistusalase juurdluse lõpus, vaid siiski ülemuse poolt rikkumisest teadasaamisest.

Üks näide TDVS § 6 lg 2 ekslikust rakendamisest ning sellest tulenevast distsiplinaarkaristuse määramise tähtaja ületamisest on seotud revisjoniga. Ametniku süütegu seisnes selles, et ta avaldas linna asutuses teostatud revisjoni käigus selgunud asjaolusid enne revisjonikomisjoni vastavat otsustust, avaldatu ei vastanud tõele ning kahjustas linna mainet. Andmete avaldamisest sai ülemus teada 24.04.2007, kuid karistus määrati 12.06.2007, sest asutus sai revisjonikomisjoni kontrollakti 29.05.2007 ning arvutas tähtaega sellest päevast arvates. Ringkonnakohus leidis, et poleks tohtinud kohaldada TDVS § 6 lg-t 2, sest valeandmete avaldamise süüdistuse ega andmete ennatliku avaldamise tõendamine ei sõltunud revisjoniaktist, ning õige olnuks tähtaega arvutada arvates 24.04.2007.<sup>157</sup>

Samas juhul, mil distsiplinaarkaristuse määramise tähtaega tulnukski arvutada TDVS § 6 lg 2 järgi, ametiasutus seda ei teinud. Nimelt olid ametniku 2009. a septembris ja oktoobris toime pandud rikkumised loetletud 26.05.2010. a siseauditi raportis, kuid karistus määrati alles 21.01.2011, sest ametiasutuse arvamus järgi selgus ametniku viga ja selle ulatus lõplikult 22.12.2010. a töökoosolekul. Kohus tuvastas, et ületatud oli nii TDVS § 6 lg-st 1 kui ka 2 tulenevaid distsiplinaarkaristuse määramise tähtaegu, sest tähtaega tuli arvutada raporti kuupäevast lähtudes. Teiseks kasutati asjas ka Riigikohtu lahendis nr 3-3-1-11-97 väljendatud seisukohta, et pole oluline, kas ülemus sai süüteo asjaoludest teadasaamisel aru, et tegemist oli õigusrikkumisega. Ametiasutuse juhtkonda ei vabanda tähtaja rikkumisel asjaolu, et juhtkond ei olnud siseauditi raporti põhjal võimeline ametniku käitumisele õiguslikku hinnangut andma.<sup>158</sup> Distsiplinaarkaristuse määramise tähtaega tuleb siiski hakata lugema

<sup>157</sup> TlnRnKo 23.02.2009, 3-07-1427.

<sup>158</sup> TrtHKo 30.05.2011, 3-11-420.

ajast, mil saadi teada väidetava süüteo faktilistest asjaoludest, mitte ajast, mil jõuti järeldusele, et tegemist on süüteoga.<sup>159</sup>

TDVS § 6 lg-sse 1 puutuvalt tühistas kohus mitme teo eest määratud karistuse asjas, mille puhul ametiasutus märkis käskkirjas tegudest teadasaamise ajaks endale sobivalt tegelikust hilisema kuupäeva. Kohus tuvastas, et osade tegude osas ametiasutuse väidetud kuupäev paika ei pidanud, sest ühe teo osas nähtus õige, varasem teadasaamise kuupäev käskkirjast endast ning teise teo puhul oli rikkumise kohta isegi seletuskiri esitatud oluliselt varem väidetavast süüteost teadasaamise kuupäevast.<sup>160</sup>

Nagu eelnevast näha, mängib distsiplinaarkaristuse määramise tähtaegsuse hindamisel rolli, mida on karistamise käskkirjas märgitud süüteo toimepanemise aja kohta. Juhtumil, mil ametnikku karistati ülemuse korralduse täitmisest keeldumise eest, väitis ametnik, et keeldumine ja sellest teadasaamine toimus 07.12.2007, kuid ametiasutuse seisukohalt oli keeldumise ja sellest teadasaamise ajaks 11.12.2007 või siis teise variandina oli tegemist kuni 31.12.2007 kestnud jätkuva süüteoga. Halduskohus märkis, et vaidlusaluses käskkirjas polnud juttu jätkuvast süüteost, mistõttu kuupäevast 31.12.2007 lähtuda ei saa. Käskkirjas endas oli mainitud ainult 07.12.2007 keeldumist ning selle põhjal nõustus kohus, et süüteost saadi teada 07.12.2007, mistõttu oli karistuse määramise tähtaega ületatud.<sup>161</sup> Samas asjas täpsustas ringkonnakohus, et kuna karistuse määramise ajaks oli 28.01.2008, siis pidi teost teadasaamise aeg olema 28.12.2007 või hiljem. Ringkonnakohus nõustus ametiasutusega, et tegemist oli jätkuva rikkumisega, kuid leidis, et kuna distsiplinaarmenetlus algatati enne jätkuva rikkumise lõppemist, siis tuli tähtaega lugeda distsiplinaarmenetluse algusest. Kuna asjas ei olnud tehtud distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirja, tuvastas kohus, et menetlus algatati esimese menetlustoiminguga, milleks oli ametnikult seletuskirja võtmine 19.12.2007. Halduskohus tühistas seega õigesti käskkirja.<sup>162</sup> Kirjeldatud juhtumi puhul lähtus halduskohus käskkirja enda puudulikest andmetest ning näitas sellega, et käskkirja põhjendamiskohustuse rikkumine võib kaasa tuua ka karistuse määramise tähtaja ületamise tuvastamise. Teiselt poolt ringkonnakohus nõustus ametiasutuse poolt kohtumenetluses antud seletustega süüteo jätkuvuse kohta ja hakkas hoopis ise esimese menetlustoimingu kaudu karistuse määramise tähtaja kulgu tuvastama. Autori hinnangul on ringkonnakohtu lähenemine küsitav, sest arvesse on võetud ametiasutuse tagantjärele antud põhjendust süüteo jätkuvusest. Kuna TDVS

---

<sup>159</sup> TrtHKO 30.03.2012, 3-11-2824.

<sup>160</sup> TrtHKO 10.05.2012, 3-11-2884.

<sup>161</sup> TlnHKO 11.07.2008, 3-08-390.

<sup>162</sup> TlnRnKO 07.11.2008, 3-08-390.

§ 11 lg 2 p 2<sup>163</sup> nõudis, et distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja märgitaks süüteo toimepanemise aeg, siis oleks tulnud lähtuda käskkirjast nähtuvast kuupäevast.

#### *4.1.2.2. Tähtaja arvutamine, sh tähtaja peatumise korral*

Kohtud on leidnud, et tähtaja arvutamisel ei saa juhinduda mitte HMS §-st 33, vaid TDVS-ist, ATS-ist ja tsiviilseadustiku üldosa seadusest (TsÜS)<sup>164</sup>. TsÜS § 135 lg 1 järgi algab tähtaja kulgemine järgmisel päeval pärast selle kalendripäeva või sündmuse saabumist, millega määrati kindlaks tähtaja algus. Kuna distsiplinaarkaristuse määramisel oli üldreeglik ühekuune tähtaeg, siis vastavalt TsÜS § 136 lg-le 3 tuleb arvestada, et kui tähtpäeva saabumine on määratud kuudes arvutatava tähtajaga, saabub tähtpäev viimase kuu vastaval päeval.<sup>165</sup> Nt ühel juhul arvutas halduskohus, et kui ülemus sai ametniku teo toimepanemisest teada 29.06.2004, siis hakkas tähtaeg kulgema 30.06.2004 ning järelikut tuli distsiplinaarkaristus määrata hiljemalt ühe kuu pärast vastaval päeval ehk 30.07.2004. Ringkonnakohus sellega ei nõustunud ning märkis, et „vastav päev“ TsÜS § 135 lg 3 mõttes ei ole mitte tähtaja esimesele päevale vastav päev, vaid tähtaja käivitanud sündmuse kuupäevale vastav päev. Seega võinuks distsiplinaarkaristuse antud juhul määrata hiljemalt 29.07.2004, kuid seda tehti 30.07.2004 ning järelikut tuli karistus tühistada.<sup>166</sup> Niisiis antud lahend ilmestab, et distsiplinaarkaristuse määramisel on oluline kohaldada õigesti TsÜS-i.

Riigikohtu lahendist nr 3-2-1-110-03 on jälgitav, kuidas arvutada distsiplinaarkaristuse määramise tähtaega selle vahepealse peatumise korral.<sup>167</sup> Nimetatud asjas saadi töötaja rikkumisest teada 29.10.2001, seega oli karistuse määramise viimaseks päevaks 29.11.2001 ning ajavahemiku pikkuseks süüteo asjaoludest teadasaamisest kuni karistuse määramiseni 31 päeva. Kuna töösuhe oli peatunud 27.11.2001 kuni 10.12.2001, siis enne töösuhte peatumist oli tähtaeg kulgenud 28 päeva ning järelikut jäi tähtaja lõpuni veel 3 päeva. Seega oli distsiplinaarkaristuse määramise viimaseks päevaks 13.12.2001.

Riigikohtu lahendis nr 3-3-1-4-02 oli põhiküsimuseks, kui pikalt oli tähtaja kulgemine ametniku ajutise töövõimetuse ajal peatunud. TDVS § 6 lg-st 3 tulenes, et ühekuuse tähtaja hulka ei loeta aega, mil teenistussuhe oli peatunud (sh ajutise töövõimetuse aeg), kuid samas nähtus sealt, et peatumise aja hulka omakorda ei arvata puhkepäevi ja riiklikke pühi. Ametiasutus leidis, et viidatud sätte grammatilisel tõlgendusel jõutakse tulemuseni, et

<sup>163</sup> Vt ka käesoleva töö lk 52.

<sup>164</sup> RT I 2002, 35, 216; RT I 13.03.2014, 3.

<sup>165</sup> TlnHKo 26.05.2006, 3-05-1258.

<sup>166</sup> TlnRnKo 27.02.2006, 3-04-254.

<sup>167</sup> RKEKo 19.12.2003, 3-2-1-110-03.

karistuse määramise tähtaeg võib ametniku ajutise töövõimetuse ajal puhkepäevi arvesse võttes täielikult mööduda, kuid Riigikohus märkis, et nii selge sõnastusega sätet ei ole võimalik teisiti kohaldada ning tähtaja peatumise aja hulgast tuli välja arvata 14 puhkepäeva, mil tähtaeg edasi kulges, viies järeldusele, et distsiplinaarkaristuse määramise tähtaega oli ületatud.<sup>168</sup> Hilisemas, Riigikohtu tsiviil- ja halduskolleegiumi vahelises erikogu lahendis nr 3-2-1-110-03 asuti aga vastupidisele seisukohale, et TDVS § 6 lg 3 regulatsiooni eesmärk siiski ei ole, et distsiplinaarkaristuse määramise tähtaeg kulgeks edasi peatumise aja hulka jäänud puhkepäevadel ja riiklikel pühadel.<sup>169</sup> Samale seisukohale viitas Riigikohus ka hiljem<sup>170</sup>, jäädes seega kindlaks arvamusele, et TDVS § 6 lg-t 3 tuleks tõlgendada teisiti, kui seal sõnaselgelt kirjas on, ning leidis, et karistuse määramise tähtaeg peatub kogu teenistussuhte peatumise ajaks.

Ühes halduskohtus käsitletud tähtaja peatumisega distsiplinaarasjas saadi teo toimepanemisest teada 06.10.2005 ja käskkiri anti 07.11.2005, kuid seda tutvustati ametnikule 22.11.2005, sest ametniku teenistussuhe oli ajavahemikus 07.11-21.11.2005 peatunud. Kohus leidis, et tähtaeg hakkas kulgema 07.10.2005 ja seega oli karistuse määramise viimane päev 07.11.2005, mis oli aga ametniku töövõimetuse esimene päev. Kuna teenistussuhe oli peatunud 15 päevaks, millest neli olid puhkepäevad, oli käskkirja tutvustamisel 22.11.2005 karistuse määramise tähtaeg möödunud.<sup>171</sup> Nagu näha, arvutas halduskohus valesti karistuse määramise viimase päeva, mis oleks pidanud olema 06.11.2005. Sellisel juhul puudus üldse vajadus tähtaja peatumist hinnata, sest tähtaeg möödus enne ajutise töövõimetuse esimest päeva. Teiseks lähtus halduskohus Riigikohtu lahendist nr 3-3-1-4-02 ja arvestas tähtaja kulgemist ka peatunud teenistussuhte perioodi langenud puhkepäevadel, kuigi selleks ajaks oli juba olemas Riigikohtu vastupidine seisukoht lahendis nr 3-2-1-110-03. Lõpptulemus oli aga igatahes õige, sest karistuse määramise tähtaega oli pärast 06.11.2005 juba ületatud.

Autori hinnangul tuvastas kohus tähtaja rikkumise ebaõigesti järgmisel juhul. Ametnikku karistati 23.03.2005. a käskkirjaga selle eest, et ta ei andnud enne 26.01.2005-06.02.2005 kestnud puhkusele minekut ega enne 09.02.2005-10.03.2005 kestnud töövõimetuslehel viibimist üle asjaajamist ja võtmeid. Kohus leidis, et fakt, et ametnik asjaajamist ja võtmeid enne puhkusele minekut üle ei andnud, pidi olema teada juba puhkuse esimesel päeval ehk 26.01.2005 ning leidis ühtegi arvutust tegemata: „Seega oli selle väidetava süüteo eest

<sup>168</sup> RKHKo 08.02.2002, 3-3-1-4-02.

<sup>169</sup> RKEKo 19.12.2003, 3-2-1-110-03.

<sup>170</sup> RKHKo 20.12.2006, 3-3-1-79-06 ja RKHKo 06.11.2008, 3-3-1-65-08.

<sup>171</sup> TlnHKo 26.05.2006, 3-05-1258.

karistuse määramise tähtaeg käskkirja väljaandmise ajaks möödunud.“ Kohus esitas käskkirja tühistamisel ühe põhjendusena, et juba ühe teo osas tähtaja ületamisel ei saa karistust kehtima jätta.<sup>172</sup> Paraku jättis kohus arvestamata, et ametniku teenistussuhe oli puhkuse ja ajutise töövõimetuse ajal peatunud ning vastavalt Riigikohtu seisukohale ei kulgenud see edasi ka puhkepäevadel. Seega kuna tähtaeg kulges puhkuse ning ajutise töövõimetuse vahel ainult kolm päeva, oli pärast ajutise töövõimetuse lõppu (10.03.2005) distsiplinaarkaristuse määramiseks jäänud veel 28 päeva ning karistuse määramise viimaseks päevaks oluks 07.04.2005. Järelikult oli 23.03.2005 määratud distsiplinaarkaristus tähtaegne.

Riigikohtus on arutatud küsimust, kas ametniku võib distsiplinaarkorras teenistusest vabastada ajal, mil tema teenistussuhe on peatunud ajutise töövõimetuse tõttu. Distsiplinaarkaristuse määramise käskkiri anti välja 03.03.2004, kuid see tehti ametnikule teatavaks 05.03.2004 ning kuna käskkirja kohaselt vabastati ametnik teenistusest käskkirja teatavastegemise päevale järgnevast päevast, siis oli teenistusest vabastamise päevaks 06.03.2004. Riigikohus leidis, et kuigi ATS-is sisalduvad piirangud teatud alustel teenistusest vabastamisele peatunud teenistussuhte ajal, siis sellist piirangut, et ametnikku ei või distsiplinaarkorras teenistusest vabastada tema ajutise töövõimetuse ajal, kuskilt ei tulene.<sup>173</sup> Teisalt lahendis nr 3-3-1-79-06 viitas Riigikohus, et vastavalt lahendile nr 3-2-1-110-03 ei ole tööandjal töölepingu peatumise ajal võimalik töötajale distsiplinaarkaristust määrata ja see seisukoht kehtib ka avalikele teenistujatele. Antud asjas oli ametnik alates 10.03.2004 teenistusest kõrvaldatud ning 01.04.2004, kui ametnik oli ikka veel teenistusest kõrvaldatud, määrati distsiplinaarkaristuseks teenistusest vabastamine. Kohus leidis, et ametnik vabastati distsiplinaarkaristusena teenistusest ajal, mil teenistussuhe oli peatatud ning distsiplinaarkaristuse määramise ühekuune tähtaeg ei kulgenud, s.o ajal, mil talle ei oleks saanud distsiplinaarkaristust üldse määrata. Seetõttu jäi jõusse distsiplinaarkaristust tühistav lahend. Niisiis esiletoodud lahenditest nähtuvalt on oluline eristada distsiplinaarkaristuse määramise aega ning reaalselt teenistusest vabastamise aega, kuna need ei lange kokku. Peatunud teenistussuhte ajal ei saa distsiplinaarkaristust määrata, kuid kui karistuse määramine on toimunud enne teenistussuhte peatumist, siis teenistusest vabastamine ise võib toimuda ka ajal, mil teenistussuhe on peatunud.

Ühes halduskohtu otsuses on käsitletud ametniku väidet, et talle määrati distsiplinaarkaristus ajal, mil teenistussuhe oli peatunud. Asjaoludest nähtuvalt oli ametnik perioodil 19.11.2011 kuni 08.02.2012 ajutiselt töövõimetu, kuid 06.02.2012. a käskkirjaga määrati talle

<sup>172</sup> TlnHKo 23.05.2006, 3-05-284.

<sup>173</sup> RKHKo 02.05.2005, 3-3-1-10-05.

distsiplinaarkaristuseks teenistusest vabastamine ning käskkiri tehti teatavaks samal päeval. Kohus märkis, et ametniku arvamus, nagu oleks käskkiri õigusvastane seetõttu, et see on antud ajal, mil ta oli ajutiselt töövõimetu ja tema teenistussuhe oli peatunud, on ekslik, sest distsiplinaarkorras teenistusest vabastamise ajale piiranguid ei ole.<sup>174</sup> Autori hinnangul on kohus väärtalt asunud käsitlema teenistusest vabastamise aega, kui küsimus oli distsiplinaarkaristuse määramise ajas. Distsiplinaarkaristus tulnuks tühistada vastavalt Riigikohtu seisukohale lahendis nr 3-3-1-79-06, sest see määrati ajal, mil distsiplinaarkaristust määrata ei saanud. Samas ühel teisel juhul on halduskohus õigesti teinud etteheite, et distsiplinaarkaristuse määramise käskkiri anti ajal, mil teenistussuhe oli peatunud.<sup>175</sup>

#### *4.1.2.3. Järeldused*

Distsiplinaarkaristuse määramise tähtaja ületamise korral ei teki küsimust, millised tagajärjed tähtaja ületus endaga kaasa toob, sest see on absoluutne alus distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja tühistamiseks. Problemaatiline on praktikas olnud aga tähtaja rikkumise tuvastamine, sest vastata tuleb erinevatele küsimustele – kas rakendada tähtaja arvutamise üldreeglit või erandit; millal hakkas tähtaeg kulgema; kui pikalt oli tähtaeg peatunud; kas teenistussuhe oli karistuse määramise päeval peatunud.

Nagu varem öeldud<sup>176</sup>, reguleerib alates 01.04.2013 distsiplinaarkaristuse määramise tähtaega ATS.u § 77, mille lg 1 kohaselt võib distsiplinaarkaristuse määrata kahe aasta jooksul distsiplinaarsüüteo toimepanemise päevast arvates, kuid hiljemalt kuue kuu möödumisel päevast, kui distsiplinaarsüüteost sai teada isik, kellele süüdlane teenistusalaselt allub. Kuna ATS.u §-st 77 puudub erand auditi, revisjoni jmt kontrolliga tõendatud distsiplinaarsüütegude tähtaja arvutamiseks, siis praktikas tekkinud probleemi sellest, kas kohaldada üldreeglit või erandit, enam ei teki. Samuti ei tekita segadust küsimus, kas tähtaeg kulgeb ajal, mil teenistussuhe on peatunud, edasi ka sellesse ajaperioodi jäävatel puhkepäevadel, sest ATS.u § 77 lg-st 2 selgub, et tähtaeg peatub kogu teenistussuhte peatumise ajaks.

Küll on aga edaspidigi kohaldatavad seisukohad sellest, mis päevast hakata lugema tähtaja algust ning kuidas tähtaega arvutada, sh selle peatumise korral. Aktuaalsuse säilitab Riigikohtu lahendist nr 3-3-1-11-97 tulenev ning kohtute praktikas järgitav juhis, et süüteo asjaoludest teada saanud ülemus peab olema võimeline teole õiguslikku hinnangut andma

---

<sup>174</sup> TlnHKo 28.09.2012, 3-12-477.

<sup>175</sup> TrtHKo 07.03.2011, 3-10-2905.

<sup>176</sup> Vt käesoleva töö lk 32.



ning ta ei saa end tähtaja ületamisel välja vabandada väitega, et kuupäeval, mil ta sai teada süüteo asjaolud, ei saanud ta aru, et tegemist võis olla distsiplinaarsüüteo.

Tähtaegade arvutamisel tuleb õigesti kohaldada TsÜS-i. Kuigi varasem ühekuune tähtaeg arvestades süüteost teadasaamisest asendati kuuekuuse tähtajaga, tuleb ikkagi rakendada TsÜS § 136 lg-t 3, mis sätestab, et kuudes arvutatava tähtaja puhul saabub tähtpäev viimase kuu vastaval päeval. Tähele tuleb panna, et „vastav päev“ selle sätte tähenduses ei ole mitte tähtaja esimesele päevale vastav päev (s.o järgmine päev pärast süüteo asjaoludest teadasaamist), vaid tähtaja käivitanud sündmuse kuupäevale vastav päev (s.o süüteo asjaoludest teadasaamise päevale vastav päev). Näiteks kui süüteost saadi teada 05.05.2014, siis tähtaeg möödub 05.11.2014.

Distsiplinaarkaristuse määramise tähtaja peatumise korral tuleb arvutada, mitu päeva mahtus konkreetse kuue kuu hulka. Seejärel tuleb kindlaks teha, mitu päeva tähtaeg enne teenistussuhte peatumist kulges, ning järelejäänud päevi tuleb hakata lugema teenistussuhte peatumise lõpule järgnevast päevast. Samuti kehtib edaspidigi põhimõte, et distsiplinaarkaristust ei ole lubatud määrata ajal, mil teenistussuhe on peatunud. Samas, kui distsiplinaarkaristuseks määrati tähtaegselt ning õigel ajal teenistusest vabastamine, siis teenistusest vabastamine ise võib toimuda ka ajal, mil teenistussuhe on peatunud.

#### 4.1.3. Põhjendamiskohustus distsiplinaarasjades

##### *4.1.3.1. Vead distsiplinaarkaristuse määramise õiguslikus ja faktilises aluses ning nende seostamises*

Halduskohus tühistas distsiplinaarkäskkirja, milles oli viidatud vaid käskkirja andmise õiguslikule alusele, kuid täielikult puudus faktiline alus ning igasugused kaalutlused. Käskkirjast ei selgunud, millises ning millal toime pandud teos ametnikku süüdistati ja millal see ülemusele teatavaks sai. Tähendust ei oma, et ametnik ise oli süüteo asjaoludest teadlik, sest mittekontrollitav haldusakt rikub igatahes adressaadi õigusi ning tuleb tühistada.<sup>177</sup>

Üks liik põhjendamisvigu hõlmab endas juhtumeid, mille puhul võib distsiplinaarkäskkirjast aimu saada, millise teo eest ametnikku karistati, kuid siiski jääb süüteo kirjeldus liiga üldiseks. Näiteks kui käskkirjas on faktiliste asjaolude juures vaid märgitud, kes on ametnik oma ametikohalt ning millised on sellest tulenevalt tema teenistuskohustused, siis võib arvata, et karistatud ametnik rikkus karistaja hinnangul distsiplinaarkäskkirjas loetletud kohustusi,

---

<sup>177</sup> TrtHKo 23.01.2007, 3-06-2360; sarnased vead TrtHKo 17.05.2007, 3-07-708 ja TrtHKo 10.05.2012, 3-11-2884.

kuid taoline eelduslik etteheide on liiga üldine.<sup>178</sup> Samuti on ebamäärane süüdistus ametniku „seotusest operatiivettekande koostamise ja kustutamisega“<sup>179</sup> ning käskkiri, mille kohaselt karistati ametnikku „seoses käitumisega, mis oli vastuolus ametnikule esitatavate üldtunnustatud kõlblusnormide ja eetiliste nõuetega“<sup>180</sup> või mille kohaselt „arvestades läbiviidud teenistusliku järelevalve käigus tuvastatud asjaolusid, ei ole ametnik nõuetekohaselt täitnud oma ametijuhendi punktides 3.1, 3.4 ja 3.9 sätestatud ülesandeid, mistõttu ei ole saavutatud ka asutusele pandud ülesannete täitmine ./“<sup>181</sup>. Viimase juhtumi osas märkis kohus muuhulgas, et käskkirjas nimetati kuupäevi, mil keegi ühe või teise järelepärimise, kirja või taotluse tegi, kuid kõik see oli seostamata süüdistatava ametnikuga – millal tema midagi loetletud asjaoludega seoses valesti tegi või tegemata jättis.<sup>182</sup> Ebaselgust distsiplinaarsüütegude tuvastamisel on veel põhjustanud erinevad süüteo koosseisud, näiteks kui distsiplinaarkäskkirja põhjendustes polnud märgitud, kumb ATS.v § 84 p 2<sup>183</sup> või § 84 p 1<sup>184</sup> alternatiividest ametniku tegevuses tuvastati.

Juhtumil, mil kohtunikuabi süüdistati talle äriseadustikust tulenevate kohustuste täitmatajätmises, leidis halduskohus, et äriseadustiku sätetele viitamine ei ole piisav ning käskkirjast ei selgunud, millal ning millise süüteo isik konkreetselt toime pani. Ringkonnakohus vastupidi märkis, et süütegu on kvalifitseeritud õigesti ning äriseadustiku sättest tulenev kohustus pidi kohtunikuabile olema piisavalt selge ja arusaadav.<sup>185</sup> Autori hinnangul on selline ringkonnakohtu lähenemine küsitav, sest asjaolu, kas ametnik sai enda kohustusest aru, kuulub süü tuvastamise küsimuse alla. Kui aga käskkirjas pole selgelt öeldud, mida isik tegi ja kuidas ta sellega enda kohustusi rikkus, siis ei piisa käskkirja põhjendatuks lugemiseks faktist, et ametnik oli oma kohustusest teadlik.

Samuti pole kohus probleemi näinud distsiplinaarkäskkirjas, milles oli viidatud vaid ATS.v § 59 lg-le 1 ja § 84 p-le 1, kuid mitte rikutud ametijuhendi või vangla sisekorraeskirja punktile, ning märgitud, et vanglaametnik jättis teenistuskohustused täitmata sellega, et ei taganud kindlal kuupäeval ja kellaajal teenistuses olles temale määratud sisevalvepiirkonna üle pidevat järelevalvet ega teavitanud vahetut ülemat puhkeajale minemisest. Kohtu hinnangul ei omanud see formaalne puudus olulist tähtsust ning kohus osundas, et TDVS § 11

<sup>178</sup> TlnHKo 12.09.2011, 3-10-3285.

<sup>179</sup> TlnHKo 10.02.2009, 3-08-1853. Liigne üldisus ka näiteks TlnRnKo 15.10.2010, 3-09-747.

<sup>180</sup> TlnHKo 27.04.2007, 3-06-1803.

<sup>181</sup> TlnHKo 10.10.2008, 3-08-1041.

<sup>182</sup> Sarnane TlnHKo 10.03.2009, 3-08-1064.

<sup>183</sup> TlnHKo 29.04.2011, 3-10-2992.

<sup>184</sup> TlnHKo 27.05.2009, 3-09-3.

<sup>185</sup> TlnRnKo 06.09.2011, 3-10-2865.

Ilg-s 2 nimetatud distsiplinaarkäskkirja kohustuslike andmete seas ei ole sätestatud, et käskkirjas tuleb viidata konkreetsetele ametniku kohustusi sisaldavatele sätetele, mille täitmatajätmisses või mittenõuetekohases täitmises teda süüdistatakse.<sup>186</sup> Kohus rõhutas, et ametnik on kaebusest nähtuvalt aru saanud, miks talle distsiplinaarkaristus määrati ning põhjendas ise ametijuhendi põhjal, et ametnik oli kohustusi rikkunud.<sup>187</sup> Eelnevast lahendist järeldub seega, et rikutud teenistuskohustuse täpse allika märkimata jätmise ei ole oluline viga, kui kohustus tõepoolest oli olemas ning selle allikas kohtu poolt kontrollitav.

#### *4.1.3.2. Vastuolud süüteo kirjelduse ja õigusliku aluse vahel*

Riigikohtus on käsitletud distsiplinaarasja, milles ametnikule määrati distsiplinaarkaristus ATS.v § 84 p-des 1 ja 3 kirjeldatud distsiplinaarsüütegude eest. Kohus märkis, et kuna vaidlustatud käskkirjas ei kirjeldatud ametnikule etteheidetavat tegu lisaks teenistuskohustuste täitmatajätmisele ka vääritud teona, siis on käskkirjas lisaks asjakohasele õiguslikule alusele (ATS.v § 84 p 1) märgitud ekslikult õiguslikuks aluseks ATS.v § 84 p 3. Arvestades käskkirjas sisalduvat vastuolu teo kirjelduse ning esitatud õiguslike aluste ja kvalifikatsiooni vahel, ei pidanud Riigikohus võimalikuks käskkirja edasi hinnata ning leidis, et käskkirja tühistamine oli põhjendatud.<sup>188</sup>

Alama astme kohtute praktikas on karistuse määrajatele ette heidetud järgmisi vastuolusid. Distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtte järgi pani ametnik toime teenistuskohustuste süülise mittenõuetekohase täitmise, kuid käskkirja kohaselt karistati teda teenistuskohustuste süülise täitmatajätmise eest<sup>189</sup>; käskkirja põhjenduste järgi seisnes ametniku distsiplinaarsüütegu ATS.v § 84 p 3 koosseisu täitmises, kuid käskkirjas oli teo kvalifitseerimisel viidatud hoopis ATS.v § 84 p-dele 1 ja 2<sup>190</sup>; ametnikule heideti ette ühe kohustuse rikkumist, kuid käskkirjas viidati hoopis sellistele kohustuste allikatele, kust rikutud kohustust ei tulenenudki.<sup>191</sup> Järelikult ei olnud karistuse määraja neil juhtudel isegi selgusele jõudnud, mille eest ta ametnikku karistas. Samas erinevalt viimasest juhtumist ei pidanud kohus tõsiseks rikkumiseks seda, kui ametnikule etteheidetavatest tegudest oli ühe teo osas käskkirja märgitud vale karistamise alus, s.o õigusnorm, mis ei puudutanud konkreetse ametniku kohustusi ja vastutust.<sup>192</sup>

<sup>186</sup> Antud seisukoht tuleneb RKHKo 10.04.2001, 3-3-1-13-01.

<sup>187</sup> TrtHKo 25.11.2008, 3-08-1668 ja TrtRnKo 26.03.2009, 3-08-1668.

<sup>188</sup> RKHKo 24.03.2011, 3-3-1-96-10.

<sup>189</sup> TlnHKo 07.07.2010, 3-09-2673.

<sup>190</sup> TlnRnKo 16.04.2012, 3-11-2034.

<sup>191</sup> TrtHKo 28.09.2011, 3-10-175.

<sup>192</sup> TrtHKo 23.05.2006, 3-06-662.

#### 4.1.3.3. *Erinormid TDVS § 11 lg 2 p-d 2 ja 3*

Nagu juba mõnes põhjendamiskohustuse teema all käsitletud lahendis viidatud, mängib distsiplinaarkäskkirja põhjendamisel rolli, kas käskkirjas oli vastavalt TDVS § 11 lg 2 p-le 2 kirjas süüteo toimepanemise aeg ning vastavalt p-le 3 süüteo kirjeldus. Esines juhtum, kus kohus tuvastas, et distsiplinaarsüüteo kirjeldus ei olnud käskkirjas piisavalt põhjalik ja sealt puudus teo toimepanemise aeg, kuid käskkirja HMS §-le 58 tuginedes ikkagi ei tühistanud, sest vorminõuete eiramine ei takistanud ametnikul käskkirjast aru saamast ja halduskohtul selle õiguspärasust kontrollimast. Süüteo toimepanemise aja märkimata jätmise tõttu ei vastanud käskkiri küll TDVS § 11 lg 2 p-s 2 sätestatud nõudele, kuid see ei viinud asja ebaõigele otsustamisele, sest ametnikule oli distsiplinaarkaristus määratud tähtaegselt.<sup>193</sup> Ka teisel juhul, mil distsiplinaarsüüteo toimepanemise aega käskkirjast ei nähtunud, jättis kohus käskkirja jõusse, sest distsiplinaarsüüteo toimepanemise aeg oli käskkirjas märgitud asjaoludest kaudselt tuletatav. Niisiis leidis kohus tuletamise kaudu, et käskkiri ikkagi vastas TDVS § 11 lg 2 nõuetele.<sup>194</sup>

Viidatud lahenditest hiljem asus Tartu Ringkonnakohus seisukohale, et TDVS § 11 lg 2 p-d 2 ja 3 on erinormid HMS § 58 ees, mis tähendab, et alati, kui neid norme on rikutud, tuleb distsiplinaarkaristus tühistada ning ei tule kaaluda seda, kas formaalse nõude rikkumine võis mõjutada asja otsustamist või mitte. Kuna distsiplinaarvastutus võib päädida karistusega, siis tuleb selles osas rakendada rangemat mastaapi menetluslike minetuste hindamisel.<sup>195</sup> Ka teised kohtud on küll nimetatud sätete rikkumisi otsustes esile toonud ja distsiplinaarkäskkirju tühistanud, kuid seda mitmete rikkumiste koosmõjus.<sup>196</sup> Seega kohtud ei ole varasemalt TDVS § 11 lg 2 p-de 2 ja 3 rikkumisse nii rangelt suhtunud, et distsiplinaarkäskkiri igatahes tühistataks ning seda eriti süüteo toimepanemise aja märkimata jätmise osas.

#### 4.1.3.4. *Distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjas kaalutluste märkimata jätmine*

Riigikohus leidis asjas nr 3-3-1-46-12, et distsiplinaarkäskkiri oli oluliste põhjendamisvigadega, sest seal ei olnud välja toodud karistamise otsustamisel arvesse võetud asjaolusid ning ei selgunud, miks oli süüteoale tarvis tingimata reageerida karistusega, nimelt igale distsiplinaarsüüteoale ei pea järgnema karistus. Asutuse juhil on võimalik kaaluda rikkumisega seotud asjaolusid, rikkumise raskust, süü suurust, töökoormust, varasemat

<sup>193</sup> TlnRnKo 27.03.2006, 3-03-31.

<sup>194</sup> TlnHKo 25.04.2011, 3-10-3272.

<sup>195</sup> TrtRnKo 16.05.2012, 3-10-1218 ja TrtRnKo 25.05.2012, 3-10-175.

<sup>196</sup> Näiteks TrtHKo 10.05.2012, 3-11-2884; TrtHKo 06.07.2012, 3-12-632; TlnRnKo 04.06.2010, 3-09-3.

käitumist ja teenistuskohustuste täitmist ning leida kaalumise tulemusel, et teenistuja karistamine distsiplinaarkorras ei ole vajalik. Ametnikul pole küll subjektiivset õigust sellele, et teda rikkumise toimepanemisele vaatamata ei karistataks, kuid tal on õigus nõuda, et asutuse juht kaaluks otsust diskretsioonivigadeta. Riigikohus ei nõustunud ringkonnakohtuga, et kuna kaebajale määrati kergeim karistus, siis ei toonud käskkirjas kaalutluste ja põhjenduste välja toomata jätmine tingimata kaasa haldusakti tühistamist. Selline seisukoht võib olla põhjendatud vaid olukorras, kus haldusorganil puudub otsuse langetamisel kaalumisruum. Käesoleval juhul polnud küll võimalik kaaluda veelgi kergema karistuse määramist, kuid saanuks kaaluda karistuse määramata jätmist.<sup>197</sup>

Alama astme kohtud on distsiplinaarkäskkirju tühistanud põhjusel, et selles puudusid kaalutlused raskeima karistuse valiku kohta ning seetõttu ei olnud distsiplinaarkaristuse valiku protseduur läbinähtav ja motiveeritud<sup>198</sup> või et selles ei olnud kirjeldatud distsiplinaarsüüteo raskust ja ametniku eelnevat käitumist, puudus ametniku iseloomustus ja karistuse määraja polnud põhjendanud väidet, miks teised karistused oleksid olnud asjakohatud ja ebaproportsionaalsed.<sup>199</sup>

Ühel juhul on kohus aga leidnud, et karistuse määramise valiku kaalutluste märkimata jätmine on kaalutusviga ja selle puhul ei saa kohaldada HMS § 58, sest kaalutusviga pole vormi- ega menetlusviga. Kuna käskkirjas puudusid igasugused karistuse liigi valikut põhjendavad kaalutlused, ei ole tehtud viga võimalik vaadelda vormiveana. Kuid isegi juhul, kui lähtuda eeldusest, et haldusorgan viis karistuse liigi valikul kaalumise faktiliselt läbi, jättes selle üksnes käskkirjas kirjalikult fikseerimata, oleks tegemist vormiveaga, mis muudab kaalutusotsuse õiguspärasuse kontrolli võimatuks. Kaalutusotsuste põhjendamine kohtumenetluses ei ole distsiplinaarajade puhul lubatav.<sup>200</sup>

Nõustuda ei saa käsitlesega, et käskkirjas kaalutluste märkimata jätmine ei ole vormiviga. Nimelt kuulub HMS § 56 lg 3 kohaselt haldusakti põhjendamiskohustuse hulka ka kohustus märkida ära kaalutlused, millest haldusorgan haldusakti andmisel lähtus. Järelikult on kaalutluste märkimata jätmine põhjendamiskohustuse rikkumine, mis kujutab endast vormiviga. Samas on õige seisukoht, et kui käskkirjas pole märgitud kaalutlusi, siis ei ole kaalutusõiguse teostamine kontrollitav ning seega on kaalutluste märkimata jätmine sisuliselt

<sup>197</sup> RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12.

<sup>198</sup> TlnHKo 27.04.2007, 3-06-1803.

<sup>199</sup> TlnHKo 10.01.2012, 3-11-1352.

<sup>200</sup> TrtHKo 30.06.2011, 3-11-617.

võrdne olukorraga, kus kaalutlusõigust teostatud ei olegi, mis tähendab omakorda kaalutlusviga.

#### *4.1.3.5. Distsiplinaarkaristuse valiku põhjendamine muus dokumendis või kohtumenetluses ning määratlemata õigusmõistete sisustamine*

Riigikohus on märkinud, et kaalutlusotsuse motiivide esitamine kohtumenetluse käigus ei ole piisav ega saa asendada haldusorgani seadusest tulenevat motiveerimise kohustust. Põhjenduste hilisem esitamine ei muuda akti tagantjärele tõhusalt kontrollitavaks ning pole võimalik tõendada, kas kohtumenetluse jooksul esitatud põhjendused on samad, millest tegelikult lähtuti. Lisaks viitas Riigikohus varasematele seisukohtadele, et diskretsiooniotsuse põhikaalutlused ei saa reeglina sisalduda üheski varasemas dokumendis, sest iga diskretsiooniotsus on eelduslikult eriline ja ainukordne, mistõttu peavad otsustuse põhimotiivid sisalduma haldusaktis. Teisele dokumendile viidates peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest. Antud asjas puudusid vaidlustatud käskkirjas põhjendused karistuse valiku osas ning oli ebaselge, millises mahus ja ulatuses kujutas distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes märgitu distsiplinaarkaristuse käskkirja kaalutlusi ja põhjendusi. Distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes tegi juurdluse läbiviija ettepaneku karistada ametnikku ametipalga vähendamisega. Distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjas märgiti distsiplinaarjuurdluse kokkuvõtte karistuse määramise ühe alusena, kuid puudusid kaalutlused ja põhjendused, miks valiti distsiplinaarkaristuseks just kõige rangem karistus ning miks ei peetud distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes esitatud ettepanekut karistuse valikul sobivaks. Distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes esitatud ettepanek ei ole karistust määravale ametiisikule küll siduv, kuid üksnes viide distsiplinaarsüüteo raskusele ei ole sellises olukorras piisav. Vaidlustatud käskkirjast ei selgunud ka kaalutlusi ega üldse kaalutlusõiguse teostamist, mistõttu Riigikohus tühistas distsiplinaarkäskkirja.<sup>201</sup>

Riigikohus on ka leidnud, et teenistuskohustuste „jäme rikkumine“, mis oli ATS.v kohaselt eelduseks ametniku distsiplinaarkorras teenistusest vabastamisele, on määratlemata õigusmõiste ja selle peab sisustama distsiplinaarkaristuse määramise õigust omav isik või ametiasutus distsiplinaarasja menetlemise käigus. Iga süütegu tuleb käsitleda unikaalsena ning seejuures arvestada selle toime pannud isikut ja tema käitumist iseloomustavat informatsiooni. Ka mitme süüteo üheaegsel esinemisel tuleb iga süütegu hinnata eraldi ja otsustada iga konkreetse teo asjaolude pinnalt selle kvalifitseerimise küsimus.

---

<sup>201</sup> RKHKo 18.05.2011, 3-3-1-13-11.

Distsiplinaarsüütegude kogum ei ole iseenesest asjaoluks, mis võimaldaks tegusid käsitleda jämeda rikkumisena.<sup>202</sup> Põhjendamiskohustusse puutub eelnev sellega, et antud distsiplinaarasjas tuvastas haldusorgan mitmeid distsiplinaarsüütegusid, kuid ei pidanud ühtegi neist eraldi jämedaks rikkumiseks, vaid käsitles jämeda rikkumisena just nimelt tegude kogumit. Kohtumenetluses asuti aga väitma, et tuvastatud teod olid eraldivõetult jämedad rikkumised. Riigikohus ei pidanud õigeks olukorda, kus karistusena teenistusest vabastamise määranud ametiisik või asutus esitab alles kohtumenetluse käigus väited, et osa tegudest, mille toimepanekus ametnikku süüdistatakse, on ka eraldi hinnatavad jämedate rikkumistena. Ka määratlemata õigusmõistet „vääritud tegu“ tuleks sisustada distsiplinaarmenetluse käigus ning teo täiendav sisustamine ja distsiplinaarkaristuse täiendavate asjaoludega põhjendamine kohtumenetluse vältel pole lubatav.<sup>203</sup>

Ka halduskohus on distsiplinaarkäskkirja tühistanud põhjusel, et selles polnud põhjendatud teo kvalifitseerimist „jämedaks rikkumiseks“. Kohus tunnistas, et nn tööluusi peetakse praktikas tavaliselt jämedaks rikkumiseks, kuid sõltuvalt asjaoludest ei pruugi see alati nii olla.<sup>204</sup> Teisalt juhtumil, mil kaebaja väitis ning haldusorgan nõustus, et käskkirjas polnud põhjendatud, miks kaitseväelase rikkumist peeti raskeks, halduskohus sellesse küsimusse ei süvenenud, vaid märkis, et põhjendamiskohustust on järgitud ning käskkiri on piisavalt selge. Sisulisest küljest hakkas aga kohus ise põhjendama, et ametnikule etteheidetav tegu – lõhkemata granaatide valveta jätmine ja seeläbi nende kadumise võimaldamine – tõi kaasa inimese elule ja tervisele ohtu kujutava olukorra.<sup>205</sup>

Põhimõtteliselt võib Riigikohtu seisukoha kohaselt distsiplinaarkäskkirja põhjendusi, sh kaalutlusi, esitada ka teises dokumendis, kui seda tehakse arusaadavalt. Alama astme kohtud pole motiveerimiskohustuse rikkumiseks pidanud olukorda, kus distsiplinaarkäskkirjas endas puudusid üksikasjalikud kirjeldused distsiplinaarsüüteo kohta, kuid selles oli viidatud distsiplinaarjuurduse kokkuvõttele.<sup>206</sup> Kohus märkis, et käskkirjale esitatud vaidest ning kaebusest nähtuvalt oli ametnik aru saanud, mille eest teda karistati ning käskkiri oli ka kohtule kontrollitav. Järelikult oli käskkirja põhjendamise kohustuse eesmärk täidetud ja puudus põhjus käskkirja tühistamiseks.<sup>207</sup> Halduskohus on sedastanud, et kui haldusaktis ei ole kirjeldatud distsiplinaarsüütegu, siis tuleb teo faktoloogia välja tuua menetlusedokumendis,

---

<sup>202</sup> RKHKo 17.11.2003, 3-3-1-74-03.

<sup>203</sup> RKHKo 24.03.2011, 3-3-1-96-10.

<sup>204</sup> TlnHKo 27.05.2009, 3-09-3.

<sup>205</sup> TlnHKo 20.12.2007, 3-06-1384.

<sup>206</sup> Sarnased ka TlnHKo 06.09.2013, 3-13-123 ja TlnHKo 25.09.2013, 3-13-573.

<sup>207</sup> TlnHKo 17.11.2006, 3-06-821.

millele on teenistusest vabastamise käskkirjas viidatud. Antud juhul oli vaidlustatud käskkirja alustena osundatud kahele e-kirjale, kuid kohus leidis, et e-kirjad ei sisaldanud distsiplinaarsüüteo formuleeringut ega kaalutlusi karistuse määramisel. Distsiplinaarkäskkiri oli õigusvastane ja see tühistati.<sup>208</sup> Seega, kui asutuse hinnangul seisnes distsiplinaarsüütegu ametniku e-kirjades, siis ei piisa ametniku süüteo kirjeldusena sellest, kui viidata tema enda e-kirjale, justkui peaks ta sellest omad järeldused tegema.

Vastupidiselt eelnevatele lahenditele on kohus süüteo kirjelduse esitamise kohta teises dokumendis leidnud, et kuna distsiplinaarkäskkirja puhul on kohustuslik esitada selles süüteo kirjeldus, siis ei tuleks kohtul antud kirjeldust otsida distsiplinaarjuurduse kokkuvõttest, kuigi sellele käskkirjas ka viidati. Samas antud juhul sealt süüteo kirjeldus puudus ning distsiplinaarkaristus tühistati.<sup>209</sup>

#### *4.1.3.6. Järeldused*

Käsitletud lahendite põhjal võib öelda, et kui distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjas pole üldse käsitletud faktilist tegu, mille ametnik väidetavalt toime pani, siis sellist käskkirja igatahes kehtima jätta ei saa. Rohkem esines aga juhtumeid, kus ametniku tegu küll mingil määral kirjeldati, kuid siiski jäi süüteo kirjeldus liiga üldiseks, ebamääraseks. Ka neil puhkudel ei ole kontrollitav, kas distsiplinaarkäskkiri on sisuliselt õiguspärane, sest pole võimalik aru saada, millise konkreetse distsiplinaarsüüteo toimepanemist kohus kontrollima peaks. Omaette probleemi põhjustajateks on olnud erinevad distsiplinaarsüütegude koosseisud ning nende alternatiivid, mille puhul tuleb käskkirjas konkreetselt põhjendada, millise koosseisu millise alternatiivi ametnik täitis. Üldjuhul suhtuvad kohtud distsiplinaarkäskkirjades või distsiplinaarkäskkirja ja distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte vahel ilmnunud vastuoludesse rangelt ega pea õiguspäraseks isiku karistamist vastuolulise haldusaktiga. Resoluutne seisukoht, et TDVS § 11 lg 2 p-de 2 ja 3 rikkumisel tuleb käskkiri olenemata HMS §-st 58 tühistada, jõudis kohtupraktikasse suhteliselt hilja ega leidnud järgimist. Samas ei ole kohtud puudulike süüteo kirjeldustega distsiplinaarkäskkirju niikuinii jõusse jätnud, kuid süüteo toimepanemise aja märkimata jätmise puhul on püütud siiski aega kuskilt tuletada ning karistamise käskkiri on jõusse jäetud.

Distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjas kaalutluste märkimata on oluline rikkumine ning seda ka juhul, kui ametnikku karistati kergeima karistusega, sest karistuse määrajal oluks võimalik kaaluda ka ametniku karistamata jätmist. Ka distsiplinaarkäskkirjade suhtes kehtib

---

<sup>208</sup> TlnHKo 27.04.2007, 3-06-1803.

<sup>209</sup> TlnRnKo 15.10.2010, 3-09-747.



kohtupraktikas haldusajades üldiselt rakendatav põhimõte, et haldusakti reeglina kohtumenetluses tagantjärele põhjendada ei saa. Distsiplinaarkäskkirja puhul tuleb nii määratlemata õigusmõisted – jäme rikkumine ja vääritud tegu – sisustada kui ka diskretsiooniotsuse kaalutlused esitada distsiplinaarkäskkirjas. Esines üks erand, kus rikkumine oli kohtu hinnangul ilmselgelt nii raske, et selle tõsidust polnud vajagi põhjendada (lõhkemata granaatide järelevalveta jätmine). Põhimõtteliselt võib distsiplinaarkäskkirja põhjendusi ja kaalutlusi esitada ka muus dokumendis, millele on käskkirjas viidatud, kuid seda tuleb eriti kaalutluste osas teha arusaadavalt, nii et ei tekiks kahtlust, mida karistuse määraja diskretsiooniotsuse tegemisel kaalus. Ka süüteo kirjelduse esitamine mõnes muus dokumendis, millele on distsiplinaarkäskkirjas viidatud, on aktsepteeritav, kuid seda tuleb teha korrektselt.

Uue ATS-i § 73 lg 6 kohaselt tuleb distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes muuhulgas märkida distsiplinaarsüüteo aluseks olev rikutud teenistuskohustus, distsiplinaarsüüteo kirjeldus ning toimepanemise aeg ja koht. Kuna distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte koostamine on kohustuslik, siis järelikult seaduse kohaselt on tagatud, et menetluse läbiviija kirjeldab distsiplinaarsüütegu ning märgib üles selle toimepanemise aja ja koha, nagu varem nägid distsiplinaarkäskkirja osas ette TDVS § 11 lg 2 p-d 2 ja 3. Kui varem esines kohtupraktikas seisukoht, et distsiplinaarsüüteo aluseks oleva rikutud teenistuskohustuse märkimine kohustuslik ei ole, siis ATS § 73 lg 6 selle kohustuslikkuses kahtlemiseks enam alust ei anna. Samas on mainitud nõuded seatud ainult distsiplinaarmenetluse kokkuvõttele, mitte distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjale, mistõttu karistuse määramise käskkirjast neid andmeid nähtuda ei pruugigi. Järelikult distsiplinaarkäskkirja põhjendamiskohustuse täitmise kontrollimisel ATS-i § 73 lg-s 6 märgitust lähtuda ei saa ning kuna uues ATS-is ei ole ka muid erinõudeid distsiplinaarkäskkirja sisu kohta, siis kehtivad distsiplinaarkäskkirja suhtes üldised haldusakti põhjendamise nõuded (HMS § 56), millele on jätkuvalt kohaldatav eespool analüüsitud kohtupraktika. Seega enam ei teki ka praktikas esinenud probleemi, kas käskkiri tuleks kohustuslike andmete märkimata jätmise tõttu automaatselt tühistada või mitte. Autori hinnangul oleks edaspidi mõistlik karistuse määramise käskkirjas viidata distsiplinaarmenetluse kokkuvõttele, sest seal on kõiki asjaolusid juba detailselt kirjeldatud. Muidugi omaette küsimus on, mis saab siis, kui distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte nõuetele ei vasta? Autori hinnangul võiks sel juhul kõne alla tulla menetlusnõuete, täpsemalt ärakuulamis põhimõtte rikkumine, sest kui distsiplinaarmenetluse kokkuvõttest puudusid seadusandja poolt oluliseks peetud andmed, ei saanud ametnik enda karistamisele täiel määral vastu vaielda.

Uus ATS ei kasuta enam teenistusest vabastamise põhjendatuse hindamiseks „jämeda rikkumise“, vaid hoopis „olulise rikkumise“ kriteeriumit. Ka selle määratlemata õigusmõiste puhul tuleb käskkirjas põhjendada, miks peetakse ametniku rikkumist oluliseks, ning aktsepteeritav ei ole selliste põhjenduste esitamine tagantjärele kohtumenetluses. Erinevalt ATS.v-st, mis „jämedat rikkumist“ ise ei sisustanud, sisaldub uues ATS-is „olulist rikkumist“ selgitav säte (§ 75 lg 5) ning ka loetelu juhtumitest, mil rikkumise olulisust eeldatakse (§ 75 lg 6). Need sätted küll lihtsustavad „olulise rikkumise“ kriteeriumi sisustamist, kuid ATS § 75 lg 6 tekitab omakorda vajaduse põhjendada „olulist kahju“ (p-d 3-5), mis on jällegi määratlemata õigusmõiste.

#### 4.2. Distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja materiaalne õiguspärasus

##### 4.2.1. Sisulised vead distsiplinaarsüütegude omistamisel

###### 4.2.1.1. Ametnikul puudus legaalne kohustus töötada

Riigikohus on käsitlenud olukorda, kus ametnikku teavitati koondamisest, kuid samas pakuti võimalust teisele ametikohale asumiseks, milleks tuli ametnikul väljendada selget nõusolekut. Kuigi ametnikult nõusolekut ei saadud, nimetati ta pakutud ametikohale, ning kuna ta uuel kohal tööle ei asunud, karistati teda teenistusest puudumise eest distsiplinaarkorras teenistusest vabastamisega. Riigikohus märkis, et koondamise olukorras saab ametniku teisele ametikohale üleviimine toimuda vaid ametniku nõusolekul (ATS.v § 116 lg 3). Kuigi teenistusest vabastamine vormistatakse haldusaktiga ja teenistusse mitteilmumist ei saa õigustada isiku subjektiivse arusaamaga oma teenistussuhte olemasolust või selle puudumisest, jõudis Riigikohus järeldusele, et distsiplinaarsüüteo koosseis ei olnud täidetud, sest ametnikul ei tekkinud õigusvastase, s.o uuele ametikohale nimetamise haldusakti alusel leaalset kohustust teenistusülesandeid täita. Riigikohus tühistas distsiplinaarkäskkirja ning luges ametniku teenistussuhte eelmisel ametikohal lõppenuks koondamise tõttu.<sup>210</sup> Seega oli tegemist juhtumiga, kus distsiplinaarsüüteo koosseis oli välistatud juba ametniku kohustuste kontrollimise etapis. Ametnik ei saa rikkuda kohustusi, mida tal legaalselt ei olegi.

Sarnaseid juhtumeid on tulenevalt struktuurimuudatustest esinenud mitmes riigi ametiasutuses, nt Maksu- ja Tolliametis<sup>211</sup>, vanglas<sup>212</sup> ning Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametis<sup>213</sup>. Kõigil viidatud juhtudel tühistas kohus karistused, sest ametnikud ei olnud andnud nõusolekut teisele ametikohale asumiseks, vaid olid nõus koondamisega,

<sup>210</sup> RKHKo 11.01.2006, 3-3-1-75-05.

<sup>211</sup> TlnHKo 15.05.2006, 3-04-101.

<sup>212</sup> TlnHKo 20.03.2008, 3-07-2633; TlnRnKo 13.10.2008, 3-07-2633.

<sup>213</sup> TrtHKo 05.06.2009, 3-09-466.

ning seetõttu, lähtuvalt eespool käsitletud Riigikohtu lahendist, ei olnud neil legaalset kohustust teenistusse ilmuda.

#### *4.2.1.2. Distiplinaarmenetluses seletuse andmisest keeldumine või seletuses valeandmete esitamine*

Riigikohus selgitas, et TDVS § 7 lg 1, mille teise lause kohaselt ei ole distsiplinaarsüüteo kohta seletuse andmisest keeldumine ega seletuses valeandmete esitamine distsiplinaarkaristuse määramise iseseisvaks aluseks, eesmärk on tagada karistusõigusele omane isiku kõrgendatud kaitstus ja süütuse presumptsiooni põhimõtete järgimine distsiplinaarsüüteo menetluses. Samas saab isik nimetatud põhimõttele tugineda üksnes alustatud distsiplinaarmenetluses, mitte teenistussuhetes üldiselt. Riigikohtu lahendis kirjeldatu kohaselt tegi ametnik talle etteheidetava teo kohta valeandmeid sisaldava teenistusliku ettekande enne distsiplinaarmenetluse alustamist. Seega andis ametnik ebaõiget informatsiooni väljaspool distsiplinaarmenetlust ning teda võis selle eest eraldiseisvalt ka distsiplinaarkorras karistada.<sup>214</sup>

Kuigi viidatud Riigikohtu lahendis jõuti ametniku jaoks kahjulikule järeldusele, siis alama astme kohtute praktikas on rohkem esinenud olukordi, kus kohus tuvastas eksimuse TDVS § 7 lg 1 vastu ning tühistas distsiplinaarkäskkirja põhjusel, et ametnikule heideti karistuse määramisel ette kas oma teo kohta seletuse andmata jätmist<sup>215</sup> või selle kohta vastuoluliste või valeandmete esitamist<sup>216</sup>.

#### *4.2.1.3. Süü puudumine*

Riigikohtu praktikas on süü puudumine tuvastatud juhul, mil ühe linnaameti ametnikku karistati muuseas toetuste korra eelnõu koostamata jätmises. Ametnik ei teadnud ega pidanudki teadma sellise korra puudumisest, sest sellest ei teadnud keegi, isegi mitte linnapea. Järelikult puudus ametnikul süü.<sup>217</sup> Süü puudumise tõttu tühistati käskkiri, millega oli politseiametnikku distsiplinaarkorras karistatud selle eest, et ta ei reageerinud väljakutsele ega sõitnud sündmuskohale. Kohus leidis, et tulnuks välja selgitada, kas ametnik pidi aru saama, et oli vaja sündmuskohale sõita. Nimelt oli ametnik oma seletuses selgitanud, et tema ei pidanud endale edastatud teadet väljakutseks, kuid distsiplinaarkäskkirjas ega ka

<sup>214</sup> RKHKo 16.12.2009, 3-3-1-38-09.

<sup>215</sup> TlnHKo 10.03.2009, 3-08-1064.

<sup>216</sup> TlnHKo 10.02.2009, 3-08-1853; TlnHKo 13.07.2009, 3-09-505; TlnHKo 15.09.2009, 3-09-1083; TlnRnKo 25.11.2008, 3-07-1394.

<sup>217</sup> RKHKo 25.11.2003, 3-3-1-70-03.

distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes polnud põhjendatud, miks see arusaam oli vale. Seega ei olnud ametniku süüline käitumine tõendatud.<sup>218</sup>

Maksu- ja Tolliameti ametnikku karistati distsiplinaarkorras teenistusest vabastamisega vääritud teo eest, mis seisnes selles, et ta viibis avalikus kohas (Pärnu klubis SunSet) narkojoobes. Esiteks tuvastas halduskohus, et tõendatud oli vaid kokaiini tarvitamine, kuid mitte sellest tekkinud joove. Seega ametnikule käskkirjas ette heidetud tegu ei olnud tõendatud.<sup>219</sup> Samas asjas leidis ringkonnakohus, et narkootilise aine tarvitamine ei välju käskkirjas sisalduva distsiplinaarsüüteo kirjelduse raamidest, sest ka kokaiini teadlik tarvitamine ning tarvitanuna avalikus kohas viibimine oleks lubamatu ja raske distsiplinaarsüütegu. Samas polnud ringkonnakohtu arvamuse kohaselt tõendatud ka sellise teo subjektiivne külg. Asjast ei nähtunud, et keegi oleks ametniku poolt narkootilise aine tarvitamist pealt näinud ja saanud selle kohta ütlusi anda ning ka politsei ei esitanud andmeid ametniku nina limaskestade ega süstlajälgede kontrollimise kohta. Karistuse määraja seisukoht narkootilise aine teadliku tarvitamise kohta põhines väitel, et kokaiini sattumine amentiku organismi tema poolt kirjeldatud viisil ehk joogi sisse poetatuna ei ole eluliselt usutav, arvestades kokaiini hinda ja ebatõhusat toimet seedekulgla kaudu. Samas ametniku väitel ta ei teadnud, kuidas kokaiin tema organismi sattus, ning ta üksnes oletas joogi sisse poetamist. Ringkonnakohus leidis, et olukorras, kus karistuse määraja ei välista kokaiini lahustatuna manustamise võimalust, ei ole subjektiivse külje tõendatuks lugemiseks elulisele ebausutavusele tuginemine piisav argument. Eluliselt sama ebausutav oleks, et arukas ja adekvaatne inimene, olles teadlik narkootilise aine tarvitamisest, paluks ennast koos narkootilise aine tarvitamises kahtlustatava isikuga politseijaoskonda toimetada. Küll aga käituks nii inimene, kellel pole põhjust enda suhtes midagi karta ja kes soovib olla koos kaaslasega, et politseijaoskonnast hiljem ühisesse majutuskotta suunduda.<sup>220</sup>

Teatavasti ei eelda ametniku distsiplinaarkorras karistamine kindlat süü vormi, vaid süü olemasolu üldse. Samas on süü vorm distsiplinaarsüüteo omistamisel tähtis olukorras, kus distsiplinaarkäskkirjas heidetakse ette kindlat süü vormi. Kriminaalhooldusametnikku karistati selle eest, et ta moonutas kriminaalhooldusametniku ja kriminaalhooldusaluse kohtumiste registreerimislehte täites „teadlikult ja tahtlikult tõsiasi“, märkides kohtumispäevadeks päevad, mil kohtumist toimuda ei saanud. Kohus leidis, et asjaolude teadlik ja tahtlik moonutamine polnud tõendatud. Seega distsiplinaarsüüteo koosseis polnud

---

<sup>218</sup> JhvhKo 13.12.2005, 3-05-1380.

<sup>219</sup> TlnHKo 09.02.2010, 3-09-2021.

<sup>220</sup> TlnRnKo 04.02.2011, 3-09-2021.

täidetud.<sup>221</sup> Sarnaselt eelmisele juhtumile karistati politseiametnikku selle eest, et ta edastas politseiametnike nõupidamisel „teadvalt valeinfot“, väites, et kriminaalmenetluses kahtlustatava isiku aadresse ja telefoni kontrollitakse pidevalt. Tegelikult selgus, et aadresse kontrollimas käidud polnud. Kohus leidis, et kuigi ametniku poolt nõupidamisel edastatud teave ei vastanud tõele, ei saanud sellest veel järeldada, et tegemist oli teadvalt valeinfo edastamisega. Ametnik pidi küll vastutama nõupidamisel edastatud teabe õigsuse eest, kuid kui politseiametniku poolt ebaõigete andmete esitamise põhjustab tema poolt oma alluva käest saadud teabe tõesuse või lubaduste täitmise usaldamine piisava aluseta, ei ole selline süütegu samastatav siiski vääritud käitumise – valetamisega.<sup>222</sup>

Seega omab määravat tähtsust, et distsiplinaarsüüteo kvalifikatsioon ja sõnastus oleks hoolikalt läbi mõeldud. Viimasel juhtumil oleks ametnikku võinud karistada teenistusülesannete mittenouetekohase täitmise eest, märkides süü vormiks hooletuse. Kuna aga mindi seda teed, nagu oleks ametnik teadvalt valeinfot edastades pannud toime vääritud teo, siis tuli arvestada, et seda tegu on raskem tõendada.

Mõistmaks, kuidas oleks õige ametniku süüd hinnata, on vajalik tuua näide Riigikohtu praktikast, kus süü tuvastamine jälgitavalt lahti kirjutati. Riigikohus alustas tõdemusest, et puudusid ametniku süüd välistavad asjaolud, sest ta oli staažikas ning rikutav kohustus kuulus tema teenistuskohustuste hulka ja tema töövaldkonda. Sellest järeldus, et ametnikul pidid olema vajalikud teadmised, oskused ja kogemused ning ta pidi olema teadlik enda kohustuse täitmise korra. Kuigi antud asjas tulnuks ülesanne täita hoopis teisel ametnikul ning see suunati ekslikult täitmiseks süüdistatavale ametnikule, ei välistanud see asjaolu veel ametniku süüd, sest eksimus oli välditav ametniku hoolikamal suhtumisel oma teenistusülesannetesse. Ka juhul, kui ametnikule määratakse täitmiseks ekslikult kellegi teise pädevusse kuuluv ülesanne, ei või ta seda tähelepanuta jätta, vaid peab organiseerima ülesande ümbersuunamise või selle ise täitma.<sup>223</sup> Seega põhijoontes taandub süüküsimus ametniku teadlikkusele<sup>224</sup> oma kohustustest ning hoolsusele nende täitmisel.

#### *4.2.1.4. Järeldused*

Sisulised vead distsiplinaarsüütegude omistamisel tähendavad seda, et distsiplinaarsüüteo koosseis, olgu kas objektiivne või subjektiivne, on mingil põhjusel täitmata. Kuna

---

<sup>221</sup> TrtRnKo 06.04.2010, 3-09-1224.

<sup>222</sup> TlnRnKo 18.11.2008, 3-06-2120.

<sup>223</sup> RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12.

<sup>224</sup> Vt ka TlnHKo 18.10.2011, 3-09-2981; TlnRnKo 30.09.2010, 3-09-363; TlnHKo 10.06.2010, 3-09-2963; TrtRnKo 12.09.2007, 3-07-443, TlnHKo 19.12.2006, 3-05-321; TlnHKo 28.07.2006, 3-06-1179.

distsiplinaarsüüteo tuvastamise esimeseks eelduseks on, et ametnikul üldse oleks kohustusi, mida rikkuda, siis juhul, kui ametnik on koondamise situatsioonis viidud ebaseaduslikult üle uuele ametikohale, ei ole tal sellel kohal töötamiseks legaalselt kohustust, mille rikkumise eest võiks teda distsiplinaarkorras karistada. Teiseks on praktikas vaatamata TDVS § 7 lg-st 1 tulenevale selgele keelule ametnikke iseseisvalt karistatud distsiplinaarmenetluses seletuse andmata jätmise või valeandmete edastamise eest. Kolmandaks, isegi kui distsiplinaarsüütegu on objektiivselt tasandil tõendatud, ei tohi unustada süü tuvastamist, mis ei saa tugineda ainult oletustel. Tuleb arvestada, et kindlam on ametniku süü vormiks märkida hooletus kui tahtlus, sest tahtlus eeldab rohkem tõendamist.

Põhimõtteliselt on ka uue ATS-i alusel võimalik tekkida olukorral, kus ametnikul puudub legaalne kohustus töötada. Nimelt võib ametniku teenistusest vabastada koondamise tõttu, kui põhjendatud juhul muudetakse ametijuhendit ulatuses, milles see eeldab ametniku nõusolekut (ATS.u § 52 lg 3), ja ametnik ei ole seda andnud (ATS.u § 90 lg 1 p 3). Uue ATS-i § 90 lg 2 kohaselt võib ametnik sellisel juhul ka koondamist ise nõuda. Seega on sarnaselt kohtupraktikas kirjeldatud olukorrale võimalik, et ametnik ei anna nõusolekut ametijuhendi muutmiseks, aktsepteerides sellega enda koondamist, kuid ametiasutus ignoreerib seda ning jätab ametniku olenemata koondamise situatsioonist tööle ametikohale, mille ametijuhendit on muudetud. Kui ametnik sel juhul tööle ei ilmu, karistab asutus teda tõenäoliselt distsiplinaarkorras teenistusest vabastamisega. Autori hinnangul võiks ka selles olukorras rakendada praktikat, et kuna ametniku koondamata jätmine oli õigusvastane, siis puudus ametnikul legaalne kohustus muudetud ametijuhendiga ametikohal töötada ning teda ei saa selle eest karistada. Sama kehtib juhul, kui ametnik ise nõudis ATS.u § 90 lg 2 alusel koondamist, kuid koondamist siiski ei vormistatud. Teiseks võib sarnane olukord tekkida ATS-i § 98 lg 1 p 1 ja lg 3 koosmõjus, mille kohaselt, kui ametnik viiakse tähtajatult üle teisele ametikohale põhjusel, et ametikoha ülesanded antakse üle sama ametiasutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele, ja muutub ka ametikoha asukoht, siis võib ametniku üle viia ainult tema kirjalikul nõusolekul. Vastasel juhul vabastatakse ametnik teenistusest koondamise tõttu. Niisiis ka sellisel juhul on võimalik ignoreerida ametniku nõusoleku puudumist ja ta uues asukohas tööle asumata jätmise tõttu distsiplinaarkorras teenistusest vabastada. Autori hinnangul ei ole probleem seaduses, sest sealt nähtub selge nõue teatud juhtudel ametniku nõusoleku saamiseks. Asutused ignoreerivad seda nõuet enda huvides, sest ametniku ametikoha koondamisel tuleb maksta hüvitist (ATS.u § 102 lg 1), kuid distsiplinaarkorras vabastamisel mitte. Kirjeldatud olukorra tekkimisel tasub kindlasti halduskohtusse pöörduda ning ATS.u § 105 lg 1 alusel nõuda distsiplinaarkorras teenistusest

vabastamise õigusvastaseks tunnistamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist ning hüvitist.

ATS.u § 75 lg 4 kohaselt võib seletust nõuda sama ametiasutuse ametnikult või töötajalt, kes viibis distsiplinaarsüüteo toimepanemise juures või kellele on teada distsiplinaarsüüteo asjaolud (tunnistaja) ning viimane on kohustatud seletuse andma. Seletuse andmisest keeldumine on kohustuse rikkumine, v.a kui distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavalt isikult nõutakse teda kahjustavat seletust või tunnistajalt nõutakse seletust tema lähedase isiku kohta. Seega sarnaselt TDVS § 7 lg-le 1 ei ole kahtlustatava ametniku poolt seletuse andmisest keeldumine eraldi distsiplinaarkorras karistatav, sest tegemist pole kohustuse rikkumisega. Erinevalt TDVS § 7 lg-st 1 ei ole aga selge, kas ka valeandmete esitamine distsiplinaarmenetluses antava seletuse käigus pole distsiplinaarkorras karistatav. Autori hinnangul tuleks asjaolu, et valeandmete esitamise kohta uues ATS-is midagi mainitud ei ole, mõista nii, et distsiplinaarmenetluses valetamise eest pole distsiplinaarkorras karistamine välistatud. Seletuse andmisest keeldumise õigus ei saa endas hõlmata õigust valeandmete esitamiseks.

Erinevalt varasemast on ATS.u §-s 74 kirjas süü vormid ning kriteeriumid, mille abil süüd hinnata. Riigikohtu praktikast saab uue distsiplinaarvastutuse regulatsiooni kohta järeldada, et ametniku pikaajaline kogemus ja omandatud oskused räägivad süü hindamisel ametniku kahjuks, sest sel juhul oodatakse temalt rohkemat kui vähem võimekalt ametnikult. Selline lähenemine võib tunduda ebaõiglane, kuid samas saab ametniku pikka ja silmapaistvat teenistuskäiku arvestada ka positiivses võtmes ning seda karistuse määramise etapis. Nimelt ka juhul, kui tuvastatud on ametniku süü, võib pädev isik leida, et arvestades varasemat laitmatut teenistuskäiku ta ametnikku ei karista või valib kerge karistuse.

#### 4.2.2. Kaalutusvead distsiplinaarkaristuse määramisel

##### 4.2.2.1. Oluliste asjaolude arvestamata ja kaalumata jätmine

Distsiplinaarsüüteo kvalifitseerimine teenistuskohustuste jämeda rikkumisena ei pea endaga igal juhul kaasa tooma rangeima karistuse määramist, kuigi seadus seda võimaldab.<sup>225</sup> Tulenevalt TDVS § 8 lg-st 1 on karistuse määramise õigust omav ametiisik kohustatud igal üksikjuhul arvestama rikkumisega seonduvaid asjaolusid ja neid vajalikul määral kaaluma ning alles seejärel langetama otsustuse. Riigikohtu käsitletud distsiplinaarasjas oli tuvastatud asutusepoolne rahulolu ametniku varasema teenistusega ja tema premeerimine, kuid

---

<sup>225</sup> Sama seisukoht ka RKHKo 10.04.2013, 3-3-1-14-13.

distsiplinaarsüüteo raskusele hinnangu andmisel ja karistuse määramisel ei arvestatud, et saabunud tagajärg ei olnud raske. Seetõttu ei olnud rangeima distsiplinaarkaristuse määramisel piisavalt järgitud kohustust arvestada karistuse valikul distsiplinaarsüüteo toimepanemise asjaolude, rikkumise raskuse ja töötaja eelneva käitumisega.<sup>226</sup> Distsiplinaarasja puhul, kus määrati karistuseks noomitus, kuid ametiasutus möönis, et karistuse määramisel ei arvestatud olemasolevate kergendavate asjaoludega, asus Riigikohus lahendis nr 3-3-1-83-08 seisukohale, et TDVS § 8 lg 1 ja § 11 lg 2 p 3 on erinormideks HMS § 54 ja § 56 lg 3 suhtes. Riigikohus märkis: „Nendest sätetest tuleneb piiratud ulatusega kohtulik kontroll distsiplinaarvõimu teostamise üle. See tähendab, et kui kohaldatud distsiplinaarkaristus pole ilmses vastuolus süüteo raskuse ja selle toimepanemise asjaoludega, siis ei saa kohus karistamise käskkirja tühistada ainuüksi sel põhjusel, et ametniku eelnevat teenistust pole karistamisel arvesse võetud või on kaalutud ebapiisavalt. Kui tegemist on raske süüteoga, siis ei saa olla süüteoga ilmses vastuolus olla ka varem eeskujulikult käitunud ametnikule määratud karistus, mis on seadusega sätestatud karistustest kergeim.“<sup>227</sup>

Seega kahest viimati viidatud juhtumist saab järeldada, et range karistuse määramist tuleb kaaluda põhjalikumalt kui kerge karistuse määramist. Range karistuse puhul on suurem võimalus selleks, et karistus on vastuolus TDVS § 8 lg-s 1 loetletud asjaoludega, kuid sellest ei järeldu veel, et noomituse korral on asjaolude kaalutlemata jätmine alati aktsepteeritav. Pigem on Riigikohtu lahendis nr 3-3-1-83-08 käsitletud olukord erandlik, sest ametnikule määrati raske süüteo eest kergeim karistus ning oli ilmselge, et puudus vastuolu distsiplinaarsüüteo asjaolude, rikkumise raskuse ja töötaja eelneva käitumisega ja seda isegi olukorras, kus polnud arvestatud kergendavaid asjaolusid.

Alama astme kohtute praktikas on kaalutusveaks peetud, kui karistuse määramisel ei arvestatud, et: ametniku süü vorm oli kerge<sup>228</sup>; ajaperioodi hulka, mille jooksul ametnik väidetavalt enda teenistuskohustusi mittenõuetekohaselt täitis, kuulus ka korraline puhkus, mille ajaks oli talle määratud kolm asendajat ning et väidetavad tegemata tööd olid ametniku seletuskirja kohaselt vähemalt osaliselt tehtud<sup>229</sup>; ametnik puudus teenistusest põhjusel, et tema enda ning kolleegide arusaama järgi oli ta juba teenistusest vabastatud ebapiisava keeleoskuse tõttu, mistõttu ei lülitatud teda ka töögraafikutesse ega lubatudki tal tööd teha<sup>230</sup>; päästeametnikud, kes eirasid korraldust teostada kontrollsõite tühjade hoonete juurde, said

<sup>226</sup> RKHKo 13.06.2002, 3-3-1-35-02.

<sup>227</sup> RKHKo 18.12.2008, 3-3-1-83-08.

<sup>228</sup> TlnRnKo 21.06.2006, 3-04-172.

<sup>229</sup> TlnHKo 10.03.2009, 3-08-1064.

<sup>230</sup> TlnHKo 27.05.2009, 3-09-3.



teate tulekahju kohta ning päätsid inimese ajal, mil nad oleksid pidanud täitma korraldust teostada kontrollisõite.<sup>231</sup>

Halduskohus tühistas käskkirja, milles tõdeti, et ametniku rikkumine polnud käsitletav raske rikkumisena ning karistuse valikul arvestati ametniku üle 15-aastase staaži, kehtivate distsiplinaarkaristuste puudumisega ning kolmel korral kohaldatud ergutusega. Samas hiljem kirjutati käskkirjas vastuoluliselt: „Kaaludes distsiplinaarmenetluse käigus tuvastatud asjaolusid ning võttes arvesse ametniku senist teenistuskäiku, on põhjendatud ametnikule distsiplinaarkaristuse määramine“. Kohus märkis, et selle vastuolu tõttu ei saa olla veendunud, et valitud karistus oli kohane ja proportsionaalne.<sup>232</sup> Autori hinnangul on tegu kaalutusveaga, mille puhul karistuse määraja oli küll välja selgitanud diskretsiooni teostamiseks vajalikud asjaolud, kuid sisulist kaalumist siiski läbi ei viidud, sest ei nähtu, kuidas jõudis karistuse määraja ametniku hea iseloomustuse juurest järelduseni, et talle on karistuse määramine põhjendatud. Sarnaselt on karistusotsus kaalumata jäetud juhul, kus distsiplinaarjuurduse kokkuvõttes oli kajastatud ametniku positiivne iseloomustus, kuid distsiplinaarkäskkirjast sellega arvestamist ei nähtunud. Kaalutusõiguse teostamises pani kahtlema ka asjaolu, et ametnikule määrati rangem karistus kui distsiplinaarjuurduse kokkuvõttes välja pakuti.<sup>233</sup>

#### *4.2.2.2. Asjassepuutumatute asjaoludega arvestamine*

Väga oluline ja järjekindel praktika on kujunenud distsiplinaarasjades, kus ametnikule heideti ette mitut tegu. Riigikohtu lahendi nr 3-3-1-10-09 asjaolude kohaselt määrati distsiplinaarkaristus kahe distsiplinaarsüüteo eest (ATS.v § 84 p-d 1 ja 3). Kuna kohtus tuvastati, et käskkirjas kirjeldatud ATS.v § 84 p-le 3 vastama pidanud tegu polnud tõendatud, nõustus Riigikohus ringkonnakohtuga, et juba ühe süüteo alusetu omistamine võis mõjutada ametnikule määratud distsiplinaarkaristuse raskust ning ainuüksi sel põhjusel oli käskkirjas langetatud kaalumisosotsus õigusvastane ja käskkiri kuulus tühistamisele.<sup>234</sup> Analoogne on olukord siis, kui ametnikku karistatakse ühe koosseisu mitme alternatiivi täitmise eest, kuid kohtumenetluses selgub, et üks alternatiiv langes ära.<sup>235</sup>

<sup>231</sup> TlnHKo 11.07.2008, 3-08-390.

<sup>232</sup> TlnHKo 30.06.2011, 3-10-3074.

<sup>233</sup> TlnHKo 11.03.2010, 3-09-2041; kaalumata jätmine ka TlnHKo 22.05.2013, 3-13-528; TlnHKo 10.10.2008, 3-08-1041.

<sup>234</sup> RKHKo 30.04.2009, 3-3-1-10-09; TlnHKo 13.07.2009, 3-09-505; TlnRnKo 18.11.2008, 3-06-2120; TlnHKo 15.09.2009, 3-09-1083 ja TlnRnKo 18.03.2010, 3-09-1083; TlnRnKo 17.04.2009, 3-08-451; TrtHKo 04.11.2009, 3-09-1224 ja TrtRnKo 06.04.2010, 3-09-1224.

<sup>235</sup> TlnRnKo 11.04.2007, 3-05-429.

Ka juhul, mil distsiplinaarkäskkirjas oli ühe ATS.v § 84 p-le 1 vastava distsiplinaarsüüteona käsitletud viit erinevat tegematajätmist ning neist kolm olid aegunud, tühistas halduskohus distsiplinaarkaristuse.<sup>236</sup> Ringkonnakohus lisas samas asjas, et kui mõni rikkumiste kogumisse kuuluvatest tegevusetustest tuleb jätta karistuse määramisel arvestamata, peab halduskohus vaidlustatud haldusakti igal juhul tühistama<sup>237</sup>, sest kohtumenetluse käigus ei ole enam võimalik asuda kaalutlusotsust tagantjärele põhjendama ning kohtul puudub võimalus hinnata, kas haldusorgan oleks jõudnud samale tulemusele ka juhul, kui karistuse määramine oleks otsustatud teistsuguse rikkumiste kogumi põhjal. Ringkonnakohus rõhutas, et kui toimepandud süüteo eest ei saa ametnikule enam seaduse kohaselt määrata distsiplinaarkaristust, siis ei saa seda tegu võtta hiljem arvesse ka sisuliselt raskendava asjaoluna muude tegude eest rangema karistuse määramisel.<sup>238</sup> Sarnaselt on kohus täiesti asjakohatuks pidanud, et 2009. a distsiplinaarkäskkirjas viidati raskendavate asjaoludena ametniku 2005. ja 2007. a analoogsetele distsiplinaarrikkumistele.<sup>239</sup>

Ringkonnakohus tühistas erinevalt halduskohtust distsiplinaarkaristuse järgmises olukorras. Distsiplinaarkaristuseks teenistusest vabastamise määramisel oli arvestatud sellega, et karistuse määramise hetkel oli kaebajal kolm kehtivat distsiplinaarkaristust – noomitus, ametipalga vähendamine 10% võrra kolmeks kuuks ja ametipalga vähendamine 30% võrra kolmeks kuuks. Neist viimase karistuse määramise käskkiri oli aga ajaks, mil ringkonnakohus asjas otsuse tegi, Riigikohtu halduskolleegiumi poolt tühistatud. Ringkonnakohtu hinnangul oli sellega ära langenud üks oluline asjaolu, mida karistuse määramisel arvestati, ning kui äralangenud asjaoluga poleks arvestatud, oleks kaalutlusotsus karistuse määramise kohta võinud olla leebem. Kui ära langeb isiku varasem seisund korduvalt kehtivate distsiplinaarkaristustega karistatud isikuna, kuulub distsiplinaarkaristus tühistamisele. Kohus rõhutas ka seda, et ära langes rangeim karistus. Kuna varasemad kaks karistust olid määratud rohkem kui aasta eest enne teenistusest vabastamist, ei olnudki ametnik pärast Riigikohtu poolt viimase distsiplinaarkaristuse tühistamist enam kehtiva distsiplinaarkaristusega karistatud.<sup>240</sup>

Eelmisest juhtumist mõnevõrra erinevalt tühistas kohus ühe haldusasja menetluses kaks distsiplinaarkäskkirja. Nimelt määrati ametnikule 08.06.2007 distsiplinaarkaristuseks noomitus ning 11.06.2007 teenistusest vabastamine, kusjuures teise karistuse määramisel

---

<sup>236</sup> TlnHKo 04.02.2010, 3-09-1662.

<sup>237</sup> Vt ka TlnRnKo 30.09.2010, 3-09-3076.

<sup>238</sup> TlnRnKo 08.06.2010, 3-09-1662; sarnane TlnHKo 21.10.2011, 3-11-683.

<sup>239</sup> TlnHKo 07.07.2010, 3-09-2673.

<sup>240</sup> TrtRnKo 03.02.2012, 3-10-2389.

arvestati kehtiva noomituse olemasoluga. Kohus aga tühistas 08.06.2007. a käskkirja ning juba sel põhjusel kuulus tühistamisele ka hilisem, 11.06.2007. a käskkiri.<sup>241</sup>

Jõusse on jäetud aga distsiplinaarkäskkiri, millega kohaliku omavalitsuse juristi karistati noomitusega kolme rikkumise eest, milleks oli kolmel korral kohtule vastamata jätmine. Kohus leidis, et esimese tegevusetuse osas oli distsiplinaarkaristuse määramise tähtaeg möödunud, samas teiste kahe osas tähtaegne ning ka põhjendatud. Kuivõrd ametnikku karistati kergeima distsiplinaarkaristusega, siis karistuse proportsionaalsuse küsimust ei tõusetu ning seetõttu ei muuda haldusorgani eksimus esimese tegevusetuse osas ametnikule määratud karistust ebaseaduslikuks.<sup>242</sup> Seega antud lahend on selgelt vastuolus eespool toodud kohtupraktikaga ning kohus teostas lubamatult kaalutlusõigust haldusorgani eest. Määrav ei ole, et ametnikule oli määratud kergeim karistus, sest haldusorgan saanuks otsustada, et ta ei karista ametnikku üldse.

Lisaks märgiti distsiplinaarkäskkirja ka lihtsalt kohatuid kaalutlusi, näiteks, et ametnik „hakkas enda tegu õigustama“.<sup>243</sup> Karistuse kaalumisel on samuti asjakohatu väita, et kuna on olemas võimalus karistuse ennetähtaegseks kustutamiseks, siis on karistus proportsionaalne. Ennetähtaegse kustutamise võimalus ei ole seotud distsiplinaarkaristuse valikuga TDVS § 8 mõttes. Kuna haldusorgan juhindus karistuse mõõdukuse kaalumisel ebaõigetest alustest, võis antud asjaolu viia ebaõigele karistuse valikule.<sup>244</sup> Asjakohatu on kaalutlus, et vallasekretäri asendanud ametniku eesmärk töölt puudumisel oli puhkuse arvelt väljavõetud päevade eest suuremat töötasu saada. Nimelt oli ametniku palk vallasekretäri asendamise ajal 770 euro võrra tavalisest suurem, kuid ta puudus vaidlusalusel ajal teenistusest kahel päeval, arvates, et talle oli puhkuseks luba antud. Kohtu hinnangul ei nähtunud aga ühestki tõendist, et ametniku eesmärk töölt puudumisel oleks olnud rahalise tulu saamine.<sup>245</sup>

#### *4.2.2.3. Järeldused*

TDVS § 8 lg-st 1 tulenes, et ametnikule distsiplinaarkaristuse määramisel pidi kaaluma süüteo raskust, toimepanemise asjaolusid ja ametniku eelnevat käitumist. Mida rangem on karistus, seda põhjalikum peab olema kaalumine. Kohut ei veena kaalutlusõiguse teostamises üksnes asjaolu, et distsiplinaarkäskkirjas on kõik TDVS § 8 lg 1 kohased kriteeriumid kirjas, vaid neid tuleb ka realselt kaaluda. Nimetatud sätte valguses on olulisteks asjaoludeks, mida

<sup>241</sup> TlnRnKo 25.11.2008, 3-07-1394.

<sup>242</sup> TlnHKO 17.08.2010, 3-09-2701.

<sup>243</sup> TlnRnKo 21.06.2006, 3-04-172.

<sup>244</sup> TlnHKO 11.03.2008, 3-08-24 ja TlnRnKo 13.04.2009, 3-08-24.

<sup>245</sup> TlnRnKo 16.04.2012, 3-11-2034.

kaalumisel arvestada, peetud näiteks ametniku süü vormi, teiste isikute rolli süüteo toimepanemises, süüteo tagajärgi. Tähelepanuta ei tohi jätta ametniku seletuskirjas esile toodud asjaolusid.

Ülekaalukalt esines kohtupraktikas selliseid kaalutusvigu, mille puhul kohtumenetluses selgus, et ametnikule etteheidetud distsiplinaarsüütegudest, nende alternatiividest või ühe distsiplinaarsüüteo moodustanud mitmest teost üks või mitu langes ära. See tähendab, et nende tegude kogumi eest karistuse määramisel arvestati asjakohatuid asjaolusid (tegusid, mis hiljem tõendamist ei leidnud, mille eest karistuse määramise tähtaeg oli ületatud jne). Antud olukorras ei saa kaalutusotsust kehtima jätta, sest kohtul puudub võimalus asuda distsiplinaarvõimu teostaja asemele ning hinnata, kas karistus oleks olnud samasugune, kui äralangenud tegusid poleks arvestatud. Ära võib langeda ka isiku seisund korduvalt karistatud või kehtiva karistusega isikuna. Seda juhul, kui kas samas või mõnes muus kohtuasjas tühistatakse distsiplinaarkaristusi, mis võeti arvesse järgmise distsiplinaarkaristuse määramisel. Lisaks on oluline, et kui toimepandud süüteo eest ei saa ametnikule enam aegumise tõttu distsiplinaarkaristust määrata, siis ei saa seda tegu võtta hiljem arvesse ka sisuliselt raskendava asjaoluna muude tegude eest rangema karistuse määramisel. Autori hinnangul on äralangenud ja aegunud tegude kohta käiv praktika kohaldatav samuti ATS.u puhul, sest kuigi ATS.u § 69 ei sätesta erinevaid distsiplinaarsüütegude koosseise ega nende alternatiive, on ikkagi võimalik, et ühe distsiplinaarsüüteo moodustab mitmete tegude kogum. Sellisel juhul võib juhtuda, et mõni tegu ei leia tõendamist või on aegunud, mistõttu kuulub kogu kaalutusotsus tühistamisele.

ATS.u § 75 lg 2 kohustab distsiplinaarkaristuse määramisel arvesse võtma süü vormi; süüteo tagajärgede raskust; kas ametnikul on kehtiv distsiplinaarkaristus; ametniku eelnevat teenistusalast käitumist; rikutud teenistuskohustuse eesmärki, sh seda, kas kohustus pidi vältima selliste tagajärgede saabumist, mis tekkisid teenistuskohustuse rikkumisel. Need kriteeriumid ei erine oluliselt TDVS § 8 lg-s 1 nimetatud ning kohtupraktikast selgunud kriteeriumitest, kuigi viimase kriteeriumi – teenistuskohustuse eesmärgi – hindamist autor läbitöötatud lahendites ei täheldanud. Kuna ATS.u § 75 lg 2 näeb sarnaselt TDVS § 8 lg-le 1 ette kindlad asjaolud, millest karistuse valikul lähtuda, siis peavad need ka distsiplinaarkäskkirjast nähtuma ning mõistagi tuleb põhjendada, kuidas üks või teine kriteerium karistuse valikut mõjutab. Võib eeldada, et kui mõni nendest asjaoludest jäetakse arvestamata, siis kuulub kaalutusotsus tühistamisele, sest erinevalt TDVS § 8 lg-st 1 ei piira

ATS.u § 75 lg 2 ega ka mõni muu säte kontrolli kaalutusõiguse teostamise üle sellega, kas karistus on ilmses vastuolus seal loetletud asjaoludega või mitte.

#### 4.2.3. Õiguse üldpõhimõtted

##### 4.2.3.1. Proportsionaalsuse põhimõte

Ebaproportsionaalsena on kohus käsitlenud ametniku teenistusest vabastamist selle eest, et ametnik jättis oma teenistussuhte lõpetamise (ebapiisava keeleoskuse alusel) korrektselt vormistamata, arvestades, et ta oli varasemalt pikka aega oma teenistusülesandeid kohusetundlikult täitnud.<sup>246</sup> Noomitus oli ebaproportsionaalne olukorras, kus kohaliku omavalitsuse ametnikku karistati selle eest, et ta ei esitanud temalt nõutud dokumente lisaks elektroonilisele vormile ka paber kandjal. Varasemaid distsiplinaarkaristusi ametnikul polnud, teiste sõnul oli ta suhteliselt korrektne töötaja, kes eksimise korral alati vabandas, talle oli korduvalt määratud ergutusi, tema juhitud amet oli saanud palju tänukirju ning ta oli palunud linnavalitsusel teha ettepanekuid tema juhitud ameti töö paremaks korraldamiseks, kuid seda ei tehtud. Kohus leidis, et kirjeldatud olukorras poleks pidanud kohe distsiplinaarkaristust määrama ning see oli vastuolus TDVS § 8 lg-ga 1.<sup>247</sup>

Tihti kinnitas kohus otsuses, et määratud distsiplinaarkaristus on olnud proportsionaalne, seda eriti juhtudel, mil karistuseks oli määratud noomitus. Näiteks piirduti tõdemusega, et „ametnikku on distsiplinaarsüüteo eest karistatud kõige leebema karistusega“<sup>248</sup> või „kergeima distsiplinaarkaristuse puhul proportsionaalsuse küsimust ei tõusetu“<sup>249</sup>. Samuti on leitud, et karistus oli proportsionaalne, kuna vaatamata kehtivale karistusele analoogse teo eest karistati ametnikku ikkagi vaid noomitusega<sup>250</sup> ning et noomitus on kergeim karistus ja see vastas süüteo raskusele, toimepanemise asjaoludele ning karistatu isikule.<sup>251</sup>

Noomitusega on karistatud vanemkomissari, kes ei võtnud midagi ette, lahendamaks olukorda, kus kinnipidamiskambrisse kainenema toodud isiku sularaha hulgast oli tema vabastamisel puudu 2500 krooni. Kohus märkis esiteks, et noomitus on kergeim karistus ning selgitas, et karistuse määraja põhjenduse kohaselt tingis ametniku karistamise asjaolu, et tema kui juht ja kogenud politseiametnik ei saa endale niisuguseid ükskõiksusest tingitud eksimusi lubada. Samuti ei suutnud ametnik oma käitumist tagantjärele kriitiliselt hinnata, mida

<sup>246</sup> TlnRnKo 04.06.2010, 3-09-3.

<sup>247</sup> TrtHKo 07.06.2012, 3-11-2793.

<sup>248</sup> TlnHKo 10.11.2006, 3-06-831; TlnRnKo 22.02.2008, 3-06-2458.; TrtHKo 16.10.2007, 3-07-115.

<sup>249</sup> TlnHKo 05.10.2009, 3-09-1056.

<sup>250</sup> TlnHKo 17.04.2008, 3-08-45.

<sup>251</sup> TrtHKo 31.01.2006, 3-05-1106; sarnased ka TrtHKo 23.05.2006, 3-06-662; TlnRnKo 21.08.2007, 3-06-2459; TlnHKo 17.11.2006, 3-06-821.

tõendas ka kohtule kaebuse esitamine.<sup>252</sup> Autor ei saa nõustuda argumendiga, et kohtusse pöördumine kinnitab karistuse proportsionaalsust. Sellisel juhul ei saaks ühtegi distsiplinaarkaristust, mille tühistamiseks kohtusse pöörduti, ebaproportsionaalseks pidada.

Rahalist karistust peeti proportsionaalseks juhul, mil vanglaametnik magas teenistusajal ning teda oldi varem analoogse süüteo – teenistuskohustuste süülise täitmata jätmise – eest karistatud noomitusega<sup>253</sup> ning juhul, mil muidu laitmatu teenistuskäiguga ametnik jättis ühe vangi suhtes järelevalvetoimingud teostamata, mille tulemusel vang põgenes.<sup>254</sup>

Kohtud põhjendasid distsiplinaarkaristuse proportsionaalsust üsna usinalt juhtumitel, mil karistuseks oli määratud teenistusest vabastamine. See on ka õigustatud, kuna antud karistus riivab ametniku õigusi kõige rohkem. Teenistusest vabastamine oli proportsionaalne olukorras, mil ametnik tegi politseiinfosüsteemis teenistusliku põhjenduseeta hulgaliselt päringuid ning lekitas juurdepääsupiiranguga teavet korduvalt oma elukaaslasele. Lisaks oli oluline, et vähemalt ühel korral sisaldas lekitatud informatsioon delikaatseid isikuandmeid ning ametnik ei saanud ka kohtumenetluses aru, et ta üldse midagi valesti tegi.<sup>255</sup>

Kohtupraktika põhjal on ilmne, et teatud kategooria ametnikele on seatud kõrgemad nõudmised kui teistele, mistõttu peetakse neile karistusena teenistusest vabastamise määramist enamasti proportsionaalseks. See tähelepanek kehtib eriti politsei- ja vanglaametnike, kuid mõneti ka Maksu- ja Tolliameti ametnike kohta. Näiteks on eriti taunitav, et kaks vanglaametnikku, kes tulenevalt ametikohast peavad ise õiguskorda kaitsma ning olema riigile truud, viibisid avalikus kohas alkoholihoobes, eirasid politseiametnike korraldusi ja käitusid väljakutsuvalt<sup>256</sup>; et vanglaametnik osales ebaseaduslikel rahvakogunemistel, näidates sellega avalikult ebalojaalsust Eesti riigikorrale<sup>257</sup>; et vanglaametnik viis vanglast välja ametialast informatsiooni sisaldavaid andmekandjaid ja võttis vangidelt vastu kirju, kuigi see polnud tema ülesanne<sup>258</sup> või et vanglaametnik tõi tööle kaasa šokolaaditahvlid ja andis need kinnipeetavale.<sup>259</sup> Samuti on suhtumine väga range politseiametnikku, kes viibib teenistuses joobeseisundis<sup>260</sup>, põhjustab liikluseeskirju rikkudes

---

<sup>252</sup> TlnHKO 12.03.2008, 3-07-2480.

<sup>253</sup> TrtHKO 25.11.2008, 3-08-1668.

<sup>254</sup> TlnHKO 25.06.2012, 3-10-3268.

<sup>255</sup> TlnHKO 16.09.2009, 3-09-1077.

<sup>256</sup> TlnHKO 20.11.2008, 3-08-1611.

<sup>257</sup> TlnHKO 21.09.2007, 3-07-1292.

<sup>258</sup> TlnRnKo 25.10.2006, 3-04-480.

<sup>259</sup> TlnRnKo 14.05.2007, 3-06-2192.

<sup>260</sup> TrtHKO 09.02.2009, 3-08-2163; TrtHKO 30.09.2008, 3-08-963; TlnHKO 15.02.2006, 3-05-271; TrtRnKo 09.04.2012, 3-11-698.

liiklusõnnetuse<sup>261</sup> või lubab arestimajas viibivale vahistatule üle anda väljastpoolt saadud kirja ja fotod, edastab kõrvalistele isikutele informatsiooni vahistatu suhtes menetletava kriminaalasja menetleja muutumise kohta ning hoiatab isikuid võimalikust politsei tegevusest nende suhtes.<sup>262</sup> Maksu- ja Tolliameti ametnikele seatud kõrgendatud nõudeid rõhutati juhul, mil ametnik ostis tema poolt parasjagu kontrollitava ettevõtte juhatuse liikmelt soodushinnaga viina<sup>263</sup> ning juhul, mil ametnik jättis Vene Föderatsioonist Eesti Vabariiki sisenedes tollis deklareerimata 65 sigaretti, sest tegemist oli õigusrikkumisega, mille üle ta teenistuskohustusi täites ise järelevalvet teostas.<sup>264</sup>

Viidatud juhtumite puhul on distsiplinaarkäskkirjades eriliselt rõhutatud nende ametnike rolli ühiskonnas, neile esitatud kõrgendatud nõudmisi ja seda, et nad peaksid olema eeskujuks teistele. Väljatoodud teokirjelduste põhjal nähtub, et teenistusest vabastatakse ebausaldusväärseid isikuid, kes sisuliselt töötavad vastu kõigele sellele, mida nad tulenevalt oma ametikohast just väärtustama peaks, olgu see vangla julgeolek või liikluseeskirjad. Toodud näidetes väljendub selgelt distsiplinaarvastutuse korrastav funktsioon, sest isikud, keda ei saa oma teenistusülesannete täitmisel usaldada, tuleb teenistusest kõrvaldada.

#### *4.2.3.2. Topeltkaristamise keelu rikkumine*

Harjumaa Omavalitsuste Liidu käskkirjaga karistati liidu juhiabi noomitusega ja aastaseks perioodiks madalamale palgaastmele viimisega kolme teo eest. Teise käskkirjaga karistati ametnikku noomitusega ja palgaastme vähendamisega kahe palgaastme võrra nelja teo eest. Kohus leidis, et rikutud on sama teo eest kahekordse karistamise keeldu, mille kohaselt võib iga süüteo eest määrata ainult ühe distsiplinaarkaristuse. Käesoleval juhul oli aga mõlema käskkirjaga ametnikku karistatud kõigi tegude eest kahe karistusega – noomitusega ja üleviimisega madalamale palgaastmele, mis tõi mõistagi kaasa käskkirjade tühistamise.<sup>265</sup>

Isikut karistati mh pataljoniülema kinnitatud pataljoni intraneti rakendamise kavaga määratud tähtajast (30.10.2009) mittekinnipidamise eest. Samas nähtus teisest käskkirjast, et isikut karistati noomitusega mh pataljoniülema kinnitatud pataljoni intraneti rakendamise kavaga määratud tähtajast (30.10.2009) mittekinnipidamise eest. Seega isikut oli kahekordselt karistatud ühe ja sama tähtaja rikkumise eest. Kuivõrd ka ainult ühe süüteo alusetu

---

<sup>261</sup> TlnHKo 17.10.2008, 3-08-1243.

<sup>262</sup> TrtHKo 13.05.2008, 3-08-541.

<sup>263</sup> TlnHKo 23.10.2009, 3-09-1540.

<sup>264</sup> TlnHKo 06.07.2012, 3-11-2786.

<sup>265</sup> TlnHKo 03.05.2011, 3-09-2737.

omistamine võib mõjutada kaebajale määratud distsiplinaarkaristuse raskust, on selline kaalutlusotsus õigusvastane.<sup>266</sup>

#### 4.2.3.3. Järeldused

ATS.u § 75 lg-s 1 on sätestatud, et distsiplinaarkaristus tuleb määrata proportsionaalselt distsiplinaarsüüteo raskusastmega. Seega on proportsionaalsuse kohta kujunenud praktika kohaldatav edaspidigi. Noomitus proportsionaalsus probleeme ei tekita, sest see on kergeim karistus. Rahalisi karistusi on määratud suhtelistelt vähe, mistõttu on raske hinnata, millistel juhtudel see võiks proportsionaalne olla ning millistel mitte. Küll on aga selge, et ebausaldusväärsete isikute teenistusest vabastamine on igatahes proportsionaalne ning selles väljendub ka distsiplinaarvastutuse korrastav funktsioon. Distsiplinaarkaristuse proportsionaalsuse hindamine on tihedalt seotud ATS.u § 75 lg-s 2 sätestatud distsiplinaarsüüteo raskuse hindamise kriteeriumitega, sest distsiplinaarsüüteo toimepanemise asjaolude raskusest oleneb, millise distsiplinaarkaristuse kohaldamine on õigustatud. Samuti kehtib edaspidigi *ne bis in idem* põhimõte, mille rikkumine on praktikas seisnenud selles, et ühe distsiplinaarsüüteo eest määrati ühe käskkirjaga mitu distsiplinaarkaristust ja teiseks selles, et üht tegu, mille eest ametnikku juba distsiplinaarkorras karistati, arvestati ka järgmises distsiplinaarkäskkirjas etteheidetavate tegude hulka.

---

<sup>266</sup> TlnHKo 05.04.2011, 3-09-3131.



## Kokkuvõte

Ametniku distsiplinaarvastutus on juriidiline vastutus, mis seisneb ametniku poolt distsiplinaarkaristuse kandmises distsiplinaarsüüteo eest. Distsiplinaarvastutuse subjektid avaliku teenistuse seaduse tähenduses on ainult ametnikud. Tähelepanu väärib, et kohaliku omavalitsuse ametiasutuses on vastavalt KOKS § 54<sup>2</sup> lg-le 1 võimalik kohaldada distsiplinaarvastutust isiku suhtes, kes on kohaliku omavalitsuse ametiasutuses tavaline töötaja, kuid kes teatud tingimustel ajutiselt ametnikku asendab.

Avaliku teenistuse seadus sisaldab distsiplinaarvastutuse üldregulatsiooni, kuid samas on osade avalikus teenistuses töötavate isikute distsiplinaarvastutust reguleeritud ka eriseadustega. Kaitseväelaste distsiplinaarvastutuse puhul tuleb lähtuda KVTs-ist, kohtunike puhul KS-ist ning prokuröride puhul ProkS-ist. Politsei-, vangla-, välisteenistuse- ja päästeametnikele kohaldatakse distsiplinaarvastutuse osas nii avaliku teenistuse seadust kui eriseadust (vastavalt PPVS, VangS, VätS, PäästeTS).

Distsiplinaarõigus on õigusnormide kogum, mis reguleerib ametnike distsiplinaarvastutusele võtmist. Distsiplinaarõigusel on korrastav funktsioon, mis tähendab, et see peab tagama avaliku teenistuse funktsioneerimisvõime, ning ka ametniku õigusi kaitsev funktsioon. Materiaalne distsiplinaarõigus hõlmab distsiplinaarsüüteo koosseise ja distsiplinaarkaristusi ning formaalne distsiplinaarõigus distsiplinaarmenetluse regulatsiooni. Materiaalse distsiplinaarõiguse keskseks mõisteks on „distsiplinaarsüütegu“, mis tähendab ATS.u § 69 kohaselt teenistuskohustuse süülist rikkumist. ATS.u §-s 69 sisalduva distsiplinaarsüüteo määratlusega on hõlmatud ka varasemad ATS.v § 84 distsiplinaarsüüteo koosseisud, sest need on tuletatavad teatud teenistuskohustuste rikkumise kaudu. Mitme teenistuskohustuse rikkumine võib endast kujutada ka vaid üht distsiplinaarsüütegu, mitte mitut. Autori hinnangul olnuks tõsiasi, et mitu rikkumist võivad moodustada ka ühe distsiplinaarsüüteo, otstarbekas kajastada distsiplinaarsüüteo mõiste juures, s.o ATS.u §-s 69.

Distsiplinaarkaristusi on uue ATS-i kohaselt kolm – noomitus, põhipalga vähendamine kuni 30% kuni kuueks kuuks ja teenistusest vabastamine. Võrreldes eelmise ATS-iga, milles nähti ette kolm erinevat rahalist karistust (trahv, palga maksmise peatamisega teenistusest kõrvaldamine, palga vähendamine), on uues ATS-is õigustatult vaid üks rahaline karistus. Distsiplinaarkaristus hakkab kehtima ehk loetakse määratuks alates ametnikule distsiplinaarkaristuse määramise haldusakti kättetoimetamisest ning selle kehtivus kustub ühe aasta pärast.

Distsiplinaarkaristuse määramise aeg on oluline ka tuvastamaks, kas distsiplinaarkaristus määrati tähtaegselt. Nimelt tuleb distsiplinaarkaristus määrata hiljemalt kuue kuu möödumisel alates päevast, kui distsiplinaarsüüteo sai teada isik, kellele süüdlane teenistusalaselt allub, kuid igatahes kahe aasta jooksul teo toimepanemisest. Autor leiab, et need tähtajad on liiga pikad ega taga tegelikkuses ametniku ega ka ametiasutuse huve. Otstarbekam oleks lühema aja jooksul viia läbi intensiivne distsiplinaarmenetlus kui tervet ametiasutust koormates distsiplinaarmenetlust venitada.

Kohtupraktikas on distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjade tühistamisi kõige rohkem kaasa toonud formaalsed vead nagu ärakuulamispõhimõtte, distsiplinaarkaristuse määramise tähtaja ning põhjendamiskohustuse rikkumine. Samas on esinenud ka distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja materiaalsel õigusvastasust, seda eelkõige kaalutusvigade esinemisel, aga ka õiguse üldpõhimõtete rikkumisel. Samuti on ametnikele distsiplinaarsüütegusid sisuliselt valesti omistatud.

Ärakuulamisõiguste kontrollimisel on kohtud arvestanud mitmete asjaoludega, millest tähtsaimad on distsiplinaarmenetlusest teavitamine, ametnikult seletuse võtmine, distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte tutvustamine ning sellele vastuväidete esitamiseks piisava aja andmine. Väga suurt rolli on mänginud just distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte tutvustamine, mis on ka õigustatud, sest kokkuvõttes sisaldub kõige olulisem informatsioon ja järeldused, milleni menetleja jõudis. Autori hinnangul kõrvaldas uus ATS paljud kohtupraktikas esinenud ärakuulamisõigusega seotud probleemid. Nimelt põhjustas varem ärakuulamisõiguse rikkumisi mh ametiasutuste arusaamatus selles, milliseid nõudeid distsiplinaarmenetluses üldse järgida tuli. Kuna uues ATS-is on distsiplinaarmenetlust detailselt reguleeritud, siis ei saa distsiplinaarmenetluse läbiviijad enam näiteks väita, et seadusest ei tulene distsiplinaarmenetluse algatamisest teavitamise kohustust ega distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte tutvustamise või vastuväidete esitamiseks tähtaja andmise nõuet. Enam ei tekita segadust ka TDVS § 7, millest võis jääda mulje, et kahtlustatavalt ametnikult seletuse võtmine polegi kohustuslik, ning nüüd sätestab ATS § 73 lg 3 selgelt kohustuse võimaldada ametnikule seletuse andmist. Seega vähemalt seaduse tasandil on ametniku õigused menetluses tugevalt tagatud. Sellegipoolest pole välistatud, et praktikas hakatakse neid nõudeid rikkuma, millega kaasneb distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja õigusvastasus. See omakorda tekitab jällegi vajaduse otsustada, kas ärakuulamisviga oli piisavalt kaalukas, et käskkirja tühistada. Autori hinnangul on jätkuvalt asjakohane tugineda kujunenud kohtupraktikale, kust võib leida seisukohti erinevate vigade kaalukuse kohta.

Distsiplinaarkaristuse määramise tähtaja ületamine on absoluutne alus distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja tühistamiseks. Praktikas on problemaatiline olnud tähtaja rikkumise tuvastamine, sest vastata tuli erinevatele küsimustele – kas rakendada tähtaja arvutamise üldreeglit või erandit; millal hakkas tähtaeg kulgema; kui pikalt oli tähtaeg peatunud; kas teenistussuhe oli karistuse määramise päeval peatunud. Kuna ATS.u §-st 77 puudub erand auditi, revisjoni jmt kontrolliga tõendatud distsiplinaarsüütegude tähtaja arvutamiseks, siis probleemi sellest, kas kohaldada üldreeglit või erandit, enam ei teki. Samuti ei tekita segadust küsimus, kas tähtaeg kulgeb ajal, mil teenistussuhe on peatunud, edasi ka sellesse ajaperioodi jäävatel puhkepäevadel, sest ATS.u § 77 lg-st 2 selgub, et tähtaeg peatub kogu teenistussuhte peatumise ajaks. Siiski on edaspidigi kohaldatavad kohtupraktika seisukohad selle kohta, mis päevast hakata lugema tähtaja algust ning kuidas tähtaega arvutada, sh selle peatumise korral. Kuuekuune distsiplinaarmenetluse läbiviimise tähtaeg hakkab kulgema võimaliku distsiplinaarsüüteo asjaoludest teadasaamisest, mitte arusaamisele jõudmisest, et tegemist on distsiplinaarsüüteoga. Tähtaegade arvutamisel tuleb õigesti kohaldada TsÜS § 136 lg-t 3. Edaspidigi kehtib põhimõte, et distsiplinaarkaristust ei ole lubatud määrata ajal, mil teenistussuhe on peatunud.

Põhjendamiskohustuse rikkumisi on hulgaliselt tuvastatud juhtudel, mil distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjas ei käsitletud üldse ametniku faktilist tegu või tehti seda ebamääraselt, samuti kui esinesid vastuolud distsiplinaarkäskkirjas või distsiplinaarkäskkirja ja distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte vahel või kui käskkirja olid jäänud märkimata karistuse määramise kaalutlused. Distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja tuleb põhjendada distsiplinaarmenetluses, mitte tagantjärele kohtumenetluses. Põhimõtteliselt võib distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjas viidata teisele menetlusedokumendile, kuid seda tuleb teha arusaadavalt. Kuna distsiplinaarkäskkirjale kehtivad jätkuvalt HMS-ist tulenevad nõuded, saab ka edaspidigi kohaldada senist kohtupraktikat. Enam ei teki praktikas esinenud probleemi, kas käskkiri tuleks kohustuslike andmete (TDVS § 11 lg 2 p-d 2 ja 3) märkimata jätmise tõttu automaatselt tühistada või mitte, sest ATS.u ei sätesta kohustuslikke andmeid. Kui ATS.v puhul oli ametniku teenistusest vabastamisel vajalik põhjendada „jämedat rikkumist“, siis ATS.u puhul tuleb põhjendada „olulist rikkumist“, kuid rikkumise olulisuse eeldamiseks on olemas ka abistav säte (ATS.u § 75 lg 6).

Distsiplinaarsüütegude omistamise sisulistest vigadest on kohtupraktikas arvestataval määral esinenud juhtumeid, mil ametnikul ei olnud legaalselt kohustust töötada, teda karistati ütlustes valeandmete esitamise eest või tal puudus süü. Põhimõtteliselt on ka uue ATS-i alusel

võimalik tekkida olukorral, kus ametnik jäeti õigusvastaselt koondamata ning sel juhul on kohaldatav kohtupraktika, et kuna ametnikul puudus legaalne kohustus edasi töötada, ei saa teda teenistusest puudumise eest distsiplinaarkorras karistada. Jätkuvalt kehtib põhimõte, et ametnikku ei saa distsiplinaarkorras karistada iseseisvalt selle eest, et ta keeldub enda kohta käivas distsiplinaarmenetluses seletusi andmast (ATS u.r § 75 lg 4), kuid valeandmete esitamise eest tõenäoliselt saab isikut eraldiseisvalt distsiplinaarkorras karistada. Riigikohtu praktikast saab järeldada, et ametniku pikaajaline kogemus ja omandatud oskused räägivad süü hindamisel ametniku kahjuks, sest sel juhul oodatakse temalt rohkemat kui vähem võimekalt ametnikult. Samas saab ametniku pikka ja silmapaistvat teenistuskäiku arvestada positiivses võtmes karistamise otsustamisel või karistuse valikul.

Kaalutusvigadest esines kohtupraktikas ülekaalukalt selliseid, mille puhul kohtumenetluses selgus, et ametnikule etteheidetud distsiplinaarsüütegudest, nende alternatiividest või ühe distsiplinaarsüüteo moodustanud mitmest teost üks või mitu langes ära. See tähendab, et nende tegude kogumi eest karistuse määramisel arvestati asjakohatuid asjaolusid (tegusid, mis hiljem tõendamist ei leidnud, mille eest karistuse määramise tähtaeg oli ületatud jne). Mõne varasema teo äralangemisel võib ära võib langeda ka isiku seisund korduvalt karistatud või kehtiva karistusega isikuna. Kui toimepandud süüteo eest ei saa ametnikule enam aegumise tõttu distsiplinaarkaristust määrata, siis ei saa seda tegu võtta hiljem arvesse ka sisuliselt raskendava asjaoluna muude tegude eest rangema karistuse määramisel. Äralangenud ja aegunud tegude kohta käiv praktika on kohaldatav samuti uue ATS-i puhul, sest kuigi ATS.u § 69 ei sätesta erinevaid distsiplinaarsüütegude koosseise ega nende alternatiive, on ikkagi võimalik, et ühe distsiplinaarsüüteo moodustab mitmete tegude kogum. Kuna ATS.u § 75 lg 2 näeb sarnaselt TDVS § 8 lg-le 1 ette kindlad asjaolud, millest karistuse valikul lähtuda, siis võib eeldada, et kui mõni nendest asjaoludest jäetakse arvestamata, kuulub kaalutusotsus tühistamisele.

Muidugi kehtivad edaspidigi *ne bis in idem* ja proportsionaalsuse põhimõte. Distsiplinaarkaristuse proportsionaalsuse hindamine on tihedalt seotud ATS.u § 75 lg-ga 2, kus on sisuliselt sätestatud distsiplinaarsüüteo raskuse hindamise kriteeriumid.

## **DISCIPLINARY REGULATION OF OFFICIALS IN THE NEW CIVIL SERVICE ACT IN THE LIGHT OF PREVIOUS COURT PRACTICE**

### **Summary**

The new Civil Service Act (CSA) which entered into force 01.04.2013, divides people who work in civil service, into officials and employees. According to the CSA only officials can bear disciplinary liability. Disciplinary liability of officials is a form of legal liability in which case an official has to bear a disciplinary penalty for his or her disciplinary offence. Still it is important to point out that in connection with the new CSA an amendment was also made to the Local Government Organisation Act. Its § 54<sup>2</sup> (1) enacts that in certain circumstances an employee can substitute an official who works in the same local government administrative agencies and in that case the employee shall be appointed to service as an official for the period of substitution. So this means that a person who is normally an employee can also bear disciplinary liability for his or her disciplinary offence during the time of substitution.

The CSA includes the general regulation of disciplinary liability, but the disciplinary liability of some special categories of officials is also regulated by specific laws. These specific laws are in the case of active servicemen the Military Service Act, in the case of judges the Courts Act and in the case of prosecutors the Prosecutor's Office Act. When it comes to police, prison, rescue and foreign service officers, there are some special provisions in specific laws (Police and Boarder Guard Act, Imprisonment Act, Rescue Service Act, Foreign Service Act), but CSA is also applicable.

Disciplinary law is a body of provisions or rules which regulates the disciplinary liability of officials. Disciplinary law's function is to keep discipline in public service and to preserve the public service's ability to function. Its purpose is also to protect officials' rights. Material disciplinary law includes disciplinary offences and disciplinary penalties, formal disciplinary law includes rules about disciplinary procedure. The centric concept of material disciplinary law is „disciplinary offence“, which means „wrongful breach of duties“ (CSA § 69). Section 69 of the new CSA covers the disciplinary offences which consisted in the old CSA (§ 84), because the necessary elements of the old disciplinary offences can also be found in the new CSA. It is possible that many breaches of duties constitute only one disciplinary offence, that is to say many breaches don't have to form many disciplinary offences. In author's opinion it would have been reasonable to reflect this principle in CSA § 69, because the existing formulation „A disciplinary offence is the wrongful breach of duties“ may leave the wrong impression that one disciplinary offence can only consist of one wrongful breach.

According to the new CSA there are three disciplinary penalties – reprimand, reduction of the basic salary up to 30 percent for up to six months and release from service. In comparison with the old CSA there is justifiably only one pecuniary penalty in the new CSA instead of three. A disciplinary penalty shall be in effect or, in other words, the time of the imposition of a disciplinary penalty is the time when the administrative act regarding the imposition of the disciplinary penalty is delivered to the official. The validity of the disciplinary penalty shall expire after a year from the entry into force of the administrative act.

The exact time of the imposition of a disciplinary penalty is also important to determine whether the penalty was imposed within the time limits that are set by CSA § 77. A disciplinary penalty must be imposed not later than six months from the date on which the person to whom the offender is subordinate in service became aware of the disciplinary offence, but definitely within two years from the day of the commission of the disciplinary offence. In author's opinion these deadlines are too long and they don't really protect the interests of officials or the public. It would be better if the disciplinary proceedings were conducted intensely during a shorter period of time than to stall the proceedings for months.

In practice courts have mostly annulled administrative acts regarding the imposition of a disciplinary penalty because of formal mistakes, such as violation of the person's right to be heard, violation of the time limit which is set for the imposition of disciplinary penalty and the violation of the obligation to reason the administrative act. Still there are also cases in which the administrative act has been annulled due to material mistakes, which are foremost the abuse of discretion, the violation of general principles of law and some disciplinary offences have also been falsely attributed to the officials.

When the court has examined whether an official's right to be heard has been provided, it has taken into account many different circumstances. Still, the most important ones are the facts if the official was notified about the disciplinary proceedings, if the official had a chance to give explanations, if the summary of the disciplinary proceedings was introduced to the official and if the official had enough time to give his or her opinion about the summary. The introducing of the summary of disciplinary proceedings has played a big part in practice, which is justified, because the summary contains the most important information and conclusions. The official can't protect him or herself to the full extent, unless he or she knows which evidence and merits are taken into consideration by the person who makes the decision. In author's opinion the new CSA eliminated many problems in connection with the right to be heard. The violations in practice have been partially caused by the unawareness about which

demands to follow in disciplinary proceedings. Since there is a detailed regulation about disciplinary proceedings in the new CSA, the conductors of disciplinary proceedings can't allege that the law doesn't obligate the conductor of the disciplinary proceedings to notify the official about the proceedings or to introduce the summary of disciplinary proceedings or to give time to express his or her opinion about the summary. Before the new CSA, when the Employees Disciplinary Liability Act (EDLA) was applicable to officials, § 7 caused some misunderstandings. The named provision gave the impression that it is not obligatory to give the official a chance to give explanations about the offence. Since the EDLA is not applicable anymore, this problem has been solved and also, CSA § 73 (3) now enacts that the official has to be given a chance to explain the offence in writing. So at least by the CSA officials' rights in the disciplinary proceedings are protected. This doesn't mean that the conductors of the proceedings will always follow those rules in practice, and when they don't it will make the administrative act regarding the imposition of disciplinary penalty, wrongful. This will bring along the necessity to assess the weightiness of the mistake and to decide whether it is grave enough to annul the administrative act regarding the imposition of disciplinary penalty. In that case it is still appropriate to rely on already formed practice where one can find standpoints about the weightiness of different mistakes.

When the time limit of the conduction of disciplinary proceedings is exceeded this will definitely mean that the administrative act regarding the imposition of disciplinary penalty has to be annulled. In practice, assessing whether the time limit has been exceeded, has been problematic, because one had to answer different questions, like whether to apply the general or specific rule about the time limit of the disciplinary proceedings; when the time began to run; how long the time was suspended for; whether the service relationship was suspended on the day of the imposition of disciplinary penalty. Since the new CSA § 77 doesn't contain an exception about the time limit in case of a disciplinary offence which is proved by the findings of an audit or an inventory, then the problem about deciding whether to apply the general or specific rule, is gone. Now, on the contrary to EDLA § 6 (3), it is clear that when the time of the proceedings is suspended, it is suspended also on holidays which fall into the time period of the suspension (CSA § 77 (2)). However, the courts' practice about how to estimate the beginning of the time limit and how to calculate it, including when the time is suspended, is still applicable. The six-month time limit starts when the person to whom the offender is subordinate in service finds out merits of the offence, not when this person comes to a realisation that it was a disciplinary offence. When calculating the time of the proceedings one has to correctly apply the rules of the General Part of the Civil Code Act,

namely its § 136 (3). Also the principle that it is not allowed to impose a disciplinary penalty during the time the service relationship is suspended, is applicable.

There has been many cases of violation of the obligation to give correct reasoning in the administrative act regarding the imposition of disciplinary penalty. Such violation has been ascertained, e. g, when the imposer of the penalty didn't describe the factual action or inaction of the official or described it vaguely, also if there were controversies in the administrative act or between the administrative act and the summary of disciplinary proceedings or no considerations were shown in the administrative act. The administrative act regarding the imposition of disciplinary penalty has to be properly reasoned in the disciplinary proceedings, not afterwards in the court proceedings. In principle it is allowed to give reasoning to the administrative act by referring to another accessible document which contains the reasoning. Since the Administrative Procedure Act is still applicable when it comes to the demands that are set to the administrative act regarding the imposition of disciplinary penalty, the practice about this law is also applicable. When EDLA was applicable, there was a problem whether the administrative act about the disciplinary penalty should automatically be annulled if it didn't contain the obligatory elements (description and time of commission of the offence). Since there are no specific rules about which elements should definitely be in the administrative act regarding the imposition of disciplinary penalty anymore, this is no longer a problem. Also, in case of old CSA, when the imposer of the penalty wanted to punish the official with release from service, it was important to give reasoning why the offence of an official was a „grave offence“, and similarly, in the new CSA it is essential to give reasoning why the offence is an „important offence“. Unlike the old CSA the new CSA contains a provision which assumes the importance of certain offences.

As to the abuse of discretion the most common problem was the following. When the official had been punished for several disciplinary offences or several breaches formed one disciplinary offence, and one of those disciplinary offences or breaches didn't find affirmation in court proceedings, the whole discretionary decision was annulled. This means that the imposer of the penalty had taken irrelevant considerations into consideration, in other words, when the imposer of the penalty was deciding whether to punish the official or which penalty to choose, he or she shouldn't have considered those breaches or disciplinary offences which the court didn't affirm later. Also, when some of the earlier disciplinary offences are not proved etc, this can mean that the official no longer has a valid disciplinary penalty and if the earlier penalty was taken into consideration when imposing the next one, then the penalty



which was based on the earlier penalty, must also be annulled. It is also important that when a breach has expired and it is not allowed to punish the official for it, it is also not allowed to take this offence into consideration as an aggravating circumstance. This practice about offences which are expired or hasn't been proved is still applicable. Although the new CSA doesn't contain different definitions of disciplinary offences (like the old CSA § 84), it is still possible that one disciplinary penalty is imposed for a number of different breaches which form one disciplinary offence. When even one of those breaches isn't proved or is expired, then the discretionary decision has to be annulled. Since the new CSA § 75 (2), similarly to the EDLA § 8 (1), lists certain considerations which have to be taken into account when deciding over the disciplinary penalty, one can assume that when one or some of those considerations are not taken into account, the discretionary decision will be annulled.

Of course general principles like *ne bis in idem* principle and principle of proportionality still have to be followed. The assessment of proportionality is closely connected to CSA § 75 (2), which contains criteria about the gravity of an offence.

## Kasutatud allikate loetelu

### Kasutatud kirjandus

1. Achterberg, N. Allgemeines Verwaltungsrecht. Ein Lehrbuch. 2. Aufl. Heidelberg: Müller 1986.
2. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. 193 SE. Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae&](http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae&)
3. Badura, P., Breuer, R., Friauf, K. H., Hoffmann, G., O. Kimminich; I.v. Münch; Th. Oppermann; D. Rauschnig; W. Rudolf; J. Salzwedel; G. Chr.v. Unruh; W. Wertenbruch. Besonderes Verwaltungsrecht. Herausgegeben von Ingo von Münch. 6. Aufl. Berlin/New York: Walter de Gruyter, 1982.
4. Baßlspurger, M. Einführung in das neue Beamtenrecht: mit den Neuregelungen durch das Beamtenstatusgesetz sicher umgehen. 1. Aufl. Heidelberg [etc.]: Hüthig Jehle Rehm 2009. Arvutivõrgus: [books.google.com](http://books.google.com)
5. Claussen, H. R., Janzen, W. Bundesdisziplinarordnung. Handkommentar unter Berücksichtigung des materiellen Disziplinarrechts. 7. Aufl. Berücksichtigung von Rechtsprechung und Schrifttum bis September 1992. Köln [etc.]: Heymann 1993.
6. Eesti Linnade Liidu kiri avaliku teenistuse seaduse eelnõu kooskõlastamata jätmise kohta. 28.12.2011 nr 5-1/133. Arvutivõrgus: [eelnoud.valitsus.ee/main#yETszirQ](http://eelnoud.valitsus.ee/main#yETszirQ)
7. IX Riigikogu stenogramm. V istungjätk. Kolmapäev, 30. mai 2001, kell 13.00. Karistusseadustikuga seonduvate seaduste muutmise ja täiendamise seaduse eelnõu (118 SE) esimene lugemine. Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&date=991220400&pkpkaupe=1&op2=print&paevakord=2000007887#pk2000007887](http://www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&date=991220400&pkpkaupe=1&op2=print&paevakord=2000007887#pk2000007887)
8. Justiitsministeerium. Eesti vanglasüsteemi ja kriminaalhoolduse aastaraamat. Tallinn 2006. Arvutivõrgus: [www.vangla.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=27818/aastaraamat\\_2006\\_kodulehele.pdf](http://www.vangla.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=27818/aastaraamat_2006_kodulehele.pdf)
9. Justiitsministeerium. Mitmekeelne õigussõnaraamat: eesti-inglise-saksa-soome-vene. Tallinn: Juura 1998.
10. Kaitseliidu seaduse eelnõu seletuskiri. 190 SE. Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&eid=76ffccd6-bf93-4eaa-b9c9-bad92fd375b9](http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&eid=76ffccd6-bf93-4eaa-b9c9-bad92fd375b9)

11. Kanger, L. Distsiplinaarvaidlused avalikus teenistuses. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus 2011. Arvutivõrgus:  
[www.riigikohus.ee/vfs/1139/Teenistusvaidlused\\_L\\_Kanger.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1139/Teenistusvaidlused_L_Kanger.pdf)
12. Kauffmann, H., Weber, K (hrsg.). Rechtswörterbuch. Begründet von C. Creifelds. 14. Aufl. München: Beck 1997.
13. Kucsko-Stadlmeyer, G. Das Disziplinarrecht der Beamten. 4. Aufl. Wien; New York: Springer 2010.
14. Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Tallinn: Justiitsministeerium 2013. Arvutivõrgus:  
[www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/avaliku\\_teenistuse\\_seaduse\\_kasiraamat.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat.pdf)
15. Liebert, S., Condrey, S. E., Goncharov, D (ed). Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia. Boca Raton [etc.]: CRC Press 2013.
16. Maurer, K (koost). Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000.
17. Merusk, K. Avalik teenistus *contra* tööõigus. – Juridica 6, 1994.
18. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995.
19. Mikiver, M. Avaliku teenistuse õigus. 2. tr. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2002.
20. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Fighting Corruption in Transition Economies: the Kyrgyz Republic. OECD Publishing 2005. Arvutivõrgus: [books.google.com](http://books.google.com)
21. Orgo, I.-M., Merusk, K. Töösuhted ja avalik teenistus. Tallinn: Juura 1996.
22. Päästeteenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. 164 SE III. Arvutivõrgus:  
[www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=188900&u=20140423161224](http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=188900&u=20140423161224)
23. Rogalla, D. Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften. 2. Aufl. Köln [etc.]: Heymann 1992.
24. Siigur, H. Töö- ja teenistussuhe. Tallinn: Juura 1998.
25. Siigur, H. Töösisekord, töötajate distsiplinaar- ja varaline vastutus ning töö- ja puhkeaja õiguslik korraldus. Komm. vlj. Tallinn: Juura 1999.
26. Sotsiaalministeeriumi kiri avaliku teenistuse seaduse eelnõu kooskõlastamise kohta. 03.01.2012 nr 3.1-3/6052. Arvutivõrgus: [eelnoud.valitsus.ee/main#Ai0dy2Fr](http://eelnoud.valitsus.ee/main#Ai0dy2Fr)
27. Ühistranspordiseaduse ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 364 SE III. Arvutivõrgus:

www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=420365&u=2014042  
2191338

### **Kasutatud Internetiallikad**

- 28. Eesti riigiportaal: [www.eesti.ee](http://www.eesti.ee)
- 29. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste register:  
<http://register.fin.ee/register/index.php>
- 30. Siseministeeriumi kodulehekülg. Arvutivõrgus: [www.siseministeerium.ee/5991/](http://www.siseministeerium.ee/5991/)

### **Kasutatud kohtupraktika**

- 31. RKEKo 19.12.2003, 3-2-1-110-03
- 32. RKHKm 11.04.1997, 3-3-1-11-97
- 33. RKHKo 10.04.2001, 3-3-1-13-01
- 34. RKHKo 08.02.2002, 3-3-1-4-02
- 35. RKHKo 13.06.2002, 3-3-1-35-02
- 36. RKHKo 17.11.2003, 3-3-1-74-03
- 37. RKHKo 25.11.2003, 3-3-1-70-03
- 38. RKHKo 07.12.2004, 3-3-1-70-04
- 39. RKHKo 02.05.2005, 3-3-1-10-05
- 40. RKHKo 11.01.2006, 3-3-1-75-05
- 41. RKHKo 20.12.2006, 3-3-1-79-06
- 42. RKHKo 06.11.2008, 3-3-1-65-08
- 43. RKHKo 18.12.2008, 3-3-1-83-08
- 44. RKHKo 30.04.2009, 3-3-1-10-09
- 45. RKHKo 16.12.2009, 3-3-1-38-09
- 46. RKHKo 10.12.2010, 3-3-1-72-10 koos kohtunik Jüri Põllu eriarvamusega
- 47. RKHKo 24.03.2011, 3-3-1-96-10
- 48. RKHKo 18.05.2011, 3-3-1-13-11
- 49. RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12
- 50. RKHKo 10.04.2013, 3-3-1-14-13
- 51. RKHKo 15.05.2013, 3-3-1-76-12
- 52. RKPJKo 11.06.1997, 3-4-1-1-97
- 53. TlnRnKo 27.02.2006, 3-04-254
- 54. TlnRnKo 27.03.2006, 3-03-31
- 55. TlnRnKo 21.06.2006, 3-04-172

56. TlnRnKo 25.10.2006, 3-04-480
57. TlnRnKo 11.04.2007, 3-05-429
58. TlnRnKo 14.05.2007, 3-06-2192
59. TlnRnKo 21.08.2007, 3-06-2459
60. TlnRnKo 22.02.2008, 3-06-2458
61. TlnRnKo 13.10.2008, 3-07-2633
62. TlnRnKo 07.11.2008, 3-08-390
63. TlnRnKo 18.11.2008, 3-06-2120
64. TlnRnKo 25.11.2008, 3-07-1394
65. TlnRnKo 23.02.2009, 3-07-1427
66. TlnRnKo 13.04.2009, 3-08-24
67. TlnRnKo 17.04.2009, 3-08-451
68. TlnRnKo 22.04.2009, 3-06-2105
69. TlnRnKo 18.03.2010, 3-09-1083
70. TlnRnKo 04.06.2010, 3-09-3
71. TlnRnKo 07.06.2010, 3-09-1348
72. TlnRnKo 08.06.2010, 3-09-1662
73. TlnRnKo 30.09.2010, 3-09-363
74. TlnRnKo 30.09.2010, 3-09-3076
75. TlnRnKo 15.10.2010, 3-09-747
76. TlnRnKo 04.02.2011, 3-09-2021
77. TlnRnKo 06.09.2011, 3-10-2865
78. TlnRnKo 16.04.2012, 3-11-2034
79. TlnRnKo 06.11.2012, 3-10-3162
80. TrtRnKo 03.03.2006, 3-05-1380
81. TrtRnKo 12.09.2007, 3-07-443
82. TrtRnKo 26.03.2009, 3-08-1668
83. TrtRnKo 06.04.2010, 3-09-1224
84. TrtRnKo 03.02.2012, 3-10-2389
85. TrtRnKo 09.04.2012, 3-11-698
86. TrtRnKo 16.05.2012, 3-10-1218
87. TrtRnKo 25.05.2012, 3-10-175
88. JhvHKO 13.12.2005, 3-05-1380
89. TlnHKO 15.02.2006, 3-05-271

90. TlnHKo 15.05.2006, 3-04-101
91. TlnHKo 23.05.2006, 3-05-284
92. TlnHKo 26.05.2006, 3-05-1258
93. TlnHKo 28.07.2006, 3-06-1179
94. TlnHKo 10.11.2006, 3-06-831
95. TlnHKo 17.11.2006, 3-06-821
96. TlnHKo 19.12.2006, 3-05-321
97. TlnHKo 05.04.2007, 3-07-200
98. TlnHKo 27.04.2007, 3-06-1803
99. TlnHKo 21.09.2007, 3-07-1292
100. TlnHKo 12.10.2007, 3-07-844
101. TlnHKo 20.12.2007, 3-06-1384
102. TlnHKo 11.03.2008, 3-08-24
103. TlnHKo 12.03.2008, 3-07-2480
104. TlnHKo 20.03.2008, 3-07-2633
105. TlnHKo 17.04.2008, 3-08-45
106. TlnHKo 11.07.2008, 3-08-390
107. TlnHKo 10.10.2008, 3-08-1041
108. TlnHKo 17.10.2008, 3-08-1243
109. TlnHKo 20.11.2008, 3-08-1611
110. TlnHKo 10.02.2009, 3-08-1853
111. TlnHKo 10.03.2009, 3-08-1064
112. TlnHKo 27.05.2009, 3-09-3
113. TlnHKo 13.07.2009, 3-09-505
114. TlnHKo 15.09.2009, 3-09-1083
115. TlnHKo 16.09.2009, 3-09-1077
116. TlnHKo 05.10.2009, 3-09-1056
117. TlnHKo 23.10.2009, 3-09-1540
118. TlnHKo 08.12.2009, 3-09-1276
119. TlnHKo 29.12.2009, 3-09-551
120. TlnHKo 04.02.2010, 3-09-1662
121. TlnHKo 09.02.2010, 3-09-2021
122. TlnHKo 11.03.2010, 3-09-2041
123. TlnHKo 26.04.2010, 3-09-2982

124. TlnHKo 28.05.2010, 3-09-3045
125. TlnHKo 10.06.2010, 3-09-2963
126. TlnHKo 07.07.2010, 3-09-2673
127. TlnHKo 17.08.2010, 3-09-2701
128. TlnHKo 28.02.2011, 3-10-809
129. TlnHKo 05.04.2011, 3-09-3131
130. TlnHKo 11.04.2011, 3-10-1043
131. TlnHKo 15.04.2011, 3-10-3012
132. TlnHKo 25.04.2011, 3-10-3272
133. TlnHKo 29.04.2011, 3-10-2992
134. TlnHKo 03.05.2011, 3-09-2737
135. TlnHKo 30.06.2011, 3-10-3074
136. TlnHKo 12.09.2011, 3-10-3285
137. TlnHKo 18.10.2011, 3-09-2981
138. TlnHKo 21.10.2011, 3-11-683
139. TlnHKo 10.01.2012, 3-11-1352
140. TlnHKo 25.06.2012, 3-10-3268
141. TlnHKo 06.07.2012, 3-11-2786
142. TlnHKo 19.09.2012, 3-11-2649
143. TlnHKo 28.09.2012, 3-12-477
144. TlnHKo 22.05.2013, 3-13-528
145. TlnHKo 06.09.2013, 3-13-123
146. TlnHKo 25.09.2013, 3-13-573
147. TrtHKo 31.01.2006, 3-05-1106
148. TrtHKo 23.05.2006, 3-06-662
149. TrtHKo 23.01.2007, 3-06-2360
150. TrtHKo 17.05.2007, 3-07-708
151. TrtHKo 16.10.2007, 3-07-115
152. TrtHKo 13.05.2008, 3-08-541
153. TrtHKo 25.11.2008, 3-08-1668
154. TrtHKo 30.06.2008, 3-07-2605
155. TrtHKo 30.09.2008, 3-08-963
156. TrtHKo 09.02.2009, 3-08-2163
157. TrtHKo 05.06.2009, 3-09-466

- 158. TrtHKO 04.11.2009, 3-09-1224
- 159. TrtHKO 29.01.2010, 3-09-1077
- 160. TrtHKO 07.03.2011, 3-10-2905
- 161. TrtHKO 30.05.2011, 3-11-420
- 162. TrtHKO 30.06.2011, 3-11-617
- 163. TrtHKO 28.09.2011, 3-10-175
- 164. TrtHKO 30.03.2012, 3-11-2824
- 165. TrtHKO 10.05.2012, 3-11-2884
- 166. TrtHKO 07.06.2012, 3-11-2793
- 167. TrtHKO 06.07.2012, 3-12-632

### **Kasutatud normatiivaktid**

- 168. Advokatuuriseadus. – RT I 2001, 36, 201; RT I, 21.12.2012, 1.
- 169. Arhiiviseadus. – RT I, 21.03.2011, 1.
- 170. Avaliku teenistuse seadus (kuni 30.06.2009). – RT I 1995, 16, 228; RT I 2009, 15, 94.
- 171. Avaliku teenistuse seadus (kuni 31.03.2013). – RT I 1995, 16, 228; RT I, 28.06.2012, 1.
- 172. Avaliku teenistuse seadus (alates 01.04.2013). – RT I, 26.03.2013, 5.
- 173. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 1.
- 174. Eesti Vabariigi töölepingu seadus. – RT 1992, 15, 241; RT I 2009, 11, 67.
- 175. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354; RT I, 23.02.2011, 3.
- 176. Haldusõiguserikkumiste seadustik. – RT 1992, 29, 396; RT I 2002, 56, 350.
- 177. Kaitseliidu seadus (kuni 31.03.2013). – RT I 1999, 18, 300; RT I, 08.07.2011, 8.
- 178. Kaitseliidu seadus (alates 01.04.2013). – RT I, 13.03.2014, 30.
- 179. Kaitseväge distsiplinaarseadus. - RT I 1997, 95, 1575; RT I, 08.07.2011, 8.
- 180. Kaitseväge korralduse seadus. – RT I 2008, 35, 213.
- 181. Kaitseväeteenistuse seadus (kuni 31.03.2013). – RT I 2000, 28, 167; RT I, 06.12.2012, 1.
- 182. Kaitseväeteenistuse seadus (alates 01.04.2013). – RT I, 02.07.2013, 7.
- 183. Kaitseväeteenistuse seaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 2005, 33, 243.
- 184. Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364; RT I, 26.02.2014, 1.
- 185. Kohaliku omavalitsuse ametnike ametikohtade nimetuste kehtestamine. VVm 20.02.1996 nr 50. – RT I 1996, 16, 272.



186. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558; RT I 22.11.2013, 1.
187. Kohtuniku staatuse seadus. – RT I 1991, 38, 473; RT I 2001, 58, 353.
188. Kohtute seadus. – RT I 2002, 64, 390; RT I, 06.02.2014, 13.
189. Kohtutäituri seadus. – RT I 2009, 68, 463; RT I, 31.01.2014, 6.
190. Kollektiivse töötüli lahendamise seadus. – RT I 1993, 26, 442; RT I, 20.03.2013, 1.
191. „Kollektiivse töötüli lepitaja põhimääruse“ kinnitamine. VVm 30.11.1993 nr 372. – RT I 1994, 3, 19; RT I, 18.06.2013, 4.
192. Notari distsiplinaarvastutuse seadus. – RT I 1995, 75, 1322; RT I, 14.03.2011, 3.
193. Piirivalveteenistuse seadus (kuni 31.12.2009). – RT I 2007, 24, 126; RT I 2009, 36, 234.
194. Politsei ja piirivalve seadus. – RT I 2009, 26, 159; RT I, 13.03.2014, 4.
195. Politseiseadus. – RT I 1990, 10, 113; RT I 2008, 54, 304.
196. „Politseiteenistuse määrustiku“ kinnitamise kohta. VVm 12.02.1991 nr 32.
197. Politseiteenistuse seadus. – RT I 1998, 50, 753; RT III 2009, 54, 401.
198. Prokuratuuriseadus. – RT I 1998, 41, 625; RT I, 21.12.2012, 1.
199. Päästeteenistuse seadus. – RT I 2008, 8, 57; RT I, 11.07.2013, 1.
200. Riigikogu liikme staatuse seadus. – RT I 2007, 44, 316; RT I, 06.07.2012, 1.
201. Riigikontrolli seadus. – RT I 2002, 21, 117; RT I, 13.03.2014, 2.
202. Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus. – RT I 1996, 15, 265; RT I, 29.12.2012, 1.
203. Soolise võrdõiguslikkuse seadus. – RT I 2004, 27, 181; RT I, 26.04.2013, 2.
204. Täitemenetluse seadustiku muutmise ja täiendamise seadus. – RT I, 1997, 29, 447.
205. Töölepingu seadus. – RT I 2009, 5, 35; RT I, 22.12.2012, 15.
206. Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus. – RT I 1993, 26, 441; RT I, 06.07.2012, 1.
207. Vabariigi Presidendi töökorra seadus. – RT I 2001, 43, 240; RT I, 06.07.2012, 1.
208. Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I 1995, 94, 1628; RT I 27.12.2013, 6.
209. Vangistusseadus (kuni 31.03.2013). – RT I 2000, 58, 376; RT I, 20.12.2012, 3.
210. Vangistusseadus (alates 01.04.2013). – RT I 2000, 58, 376; RT I, 05.07.2013, 2.
211. Võrdse kohtlemise seadus. – RT I 2008, 56, 315; RT I, 06.07.2012, 1.
212. Välisteenistuse seadus (kuni 31.12.2006). – RT I 1995, 15, 172; RT I 2002, 82, 481.
213. Välisteenistuse seadus (alates 01.01.2007). – RT I 2006, 26, 193; RT I, 26.03.2013, 3.
214. Õiguskantsleri seadus. – RT I 1999, 29, 406; RT I, 03.07.2013, 2.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Katrin Pajula,

*(autori nimi)*

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Ametnike distsiplinaarvastutuse regulatsioon uues avaliku teenistuse seaduses senise kohtupraktika valguses“,

*(lõputöö pealkiri)*

mille juhendaja on professor Kalle Merusk,

*(juhendaja nimi)*

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 05.05.2014